

München, 1973.

W. Kibler

1973

TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT ALS
BEDEUTENDE FORM DER ENTWICKLUNGSHILFE

Probleme und Erfolgsmöglichkeiten, dargestellt an der Tätigkeit
der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO).

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Staatswirtschaftlichen Fakultät
der Ludwig-Maximilian-Universität
zu München
vorgelegt von
Wolfgang Nibler
aus Straubing

München 1972



Digitized by the Internet Archive
in 2026



https://archive.org/details/IA41554606_0010

Referent: Prof. Dr. Bernhard Pfister

Korreferent: Prof. Dr. Anton Konrad

Tag der mündlichen Prüfung : 23. Juli 1973

INHALTSVERZEICHNIS:

	Seite
Einleitung	4
1 Grundlagen	7
11 Begriffsbestimmungen	7
12 Überblick über die heutige Entwicklungshilfe	19
13 Die IAO - Geschichte, Aufbau, Tätigkeiten	22
2 Technische Zusammenarbeit als bedeutende Form der Entwicklungshilfe	32
21 Technische Zusammenarbeit und die Probleme der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung	32
211 Probleme der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung	33
212 Qualität und Einsatz des Faktors Arbeit als zentrale Probleme der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung	49
213 Der Beitrag der technischen Zusammenarbeit	65
22 Technische Zusammenarbeit und andere Formen der Entwicklungshilfe	69
221 Finanzielle Hilfe	69
222 Kommerzielle Hilfe	74
223 Lieferung von Konsumgütern	76
3 Das IAO-Programm für technische Zusammenarbeit zur Förderung des Faktors Arbeit	79
31 Entwicklung und Tätigkeitsbereiche des IAO-Programms	80
311 Beschäftigungsplanung und -förderung (Weltbeschäftigungsprogramm)	83

	Seite
312 Erschließung der Arbeitskraftreserven	94
3121 Berufliche Ausbildung	96
3122 Fortbildung von Betriebsführungskräften	103
3123 Kleingewerbe und Handwerk	108
313 Entwicklung sozialer Institutionen	109
314 Arbeits- und Lebensbedingungen	112
315 Sonstige Tätigkeitsbereiche	114
32 Vorbereitung, Durchführung und Bewertung der Programme für technische Zusammenarbeit	116
321 Vorbereitung	116
322 Durchführung	123
323 Bewertung	133
4 Ergebnisse und Schlußfolgerungen	140
41 Probleme und Erfolgsmöglichkeiten der techni- schen Zusammenarbeit	140
42 Vor- und Nachteile des IAO-Programms für tech- nische Zusammenarbeit	152
421 Multilaterale, dreigliedrige Organisation	153
422 Programmkonzeption und -durchführung	158
43 Zusammenfassung	164
Anhang I Abkürzungen	168
Anhang II Statistiken	170
Anhang III Literaturverzeichnis	183
Anhang IV Lebenslauf, Erklärung	209

Einleitung

Die Hege und Pflege des Faktors Arbeit in Schule und Betrieb ist das A und O aller erfolgreichen Entwicklungspolitik.

Prof. Dr. Bernhard Pfister (1)

Es gibt wohl nur wenige Probleme, die einerseits die ganze Menschheit in besonders drängender Weise betreffen und zu deren Lösung andererseits von den maßgeblichen Kreisen nur wenig Wirksames geleistet wird. Zu diesen gehören das Wett-rüsten mit den perfektsten Massenvernichtungsmitteln, die vom Menschen jemals ersonnen wurden, die explosionsartige Zunahme der Weltbevölkerung sowie die äußerst krasse Differenz in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zwischen den hochentwickelten Industrieländern und den Völkern der sogenannten "Dritten Welt".

Zwar existiert besonders über das letztere Problem, das mit der Bevölkerungsexplosion eng zusammenhängt, vor allem aus der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg eine ständig weiter zunehmende Fülle von Veröffentlichungen aus der gesamten internationalen Fachwelt. Jedoch fällt die Verwirklichung all dieser vielfältigen Vorschläge zur Lösung des sogenannten Entwicklungsländerproblems überwiegend in den Entscheidungsbereich der Politiker, die in ihrem Denken und Handeln jedoch oft öko-

(1) Pfister B. : Die Problematik des Faktors Arbeit in Entwicklungsländern und Entwicklungspolitik; in: Jb-r nat-Ökon. Statist. 178, 1965 : 169 - 185, S. 180

nomische Erkenntnisse unberücksichtigt lassen. Man kann wohl sagen, daß der daraus entstehende Konflikt bis jetzt noch nicht in einer Weise gelöst worden ist, die für beide Seiten befriedigend wäre. Allerdings ist festzustellen, daß das Interesse und die Bereitschaft zur Lösung des Problems der unterentwickelten Länder in der letzten Zeit zugenommen haben, wenn auch die heute geleistete Entwicklungshilfe angesichts des ungeheuren Ausmaßes der auf eine baldige Lösung drängenden Probleme erst einen vergleichsweise bescheidenen Umfang erreicht hat.

Aus dem Fragenkreis der Entwicklungsproblematik widmet sich die vorliegende Arbeit dem Gebiet der Entwicklungshilfe, insbesondere der sogenannten technischen Zusammenarbeit als einer bedeutenden Form der Entwicklungshilfe. Im Verlauf der Arbeit soll nach einleitenden, grundsätzlichen Überlegungen zuerst die These von der Bedeutung und dem Wert der technischen Zusammenarbeit erläutert werden. Im Anschluß daran wird zu ihrer praktischen Verdeutlichung aus dem multilateralen Hilfsprogramm der Vereinten Nationen die Tätigkeit der Internationalen Arbeitsorganisation herausgegriffen. Hier wird schließlich zu prüfen sein, inwieweit die Konzeption des IAO-Programms den Erfordernissen einer erfolgreichen technischen Zusammenarbeit gerecht wird.

Die IAO wurde für die Zwecke dieser Arbeit ausgewählt, erstens weil sie sich besonders mit dem Faktor Arbeit befaßt, dem bezüglich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung größte

Bedeutung zuzumessen ist (1) und zweitens, weil die IAO über relativ lange zurückreichende Erfahrungen mit der technischen Hilfeleistung verfügt.

Die Arbeit kann jedoch keine tiefgreifende Kritik der Tätigkeit der IAO, erst recht nicht der Vereinten Nationen bieten, da ein Außenstehender auch bei intensivem Studium aller verfügbaren Unterlagen und freundlichem Entgegenkommen der Beamten dieser Organisationen den notwendigen Einblick in die internen Arbeitsabläufe, Wege der Entschlußfassung und die gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen innerhalb der Organisationen kaum finden kann (2). Außerdem sind die

-
- (1) vgl. Pfister B., a. a. O., S. 180 oder Myrdal G.: Asian drama - an inquiry into the poverty of nations, 3 vol., New York (Pantheon) 1968, der in Teil V seines umfangreichen Werkes die Probleme der menschlichen Arbeitskraft behandelt und in deren Lösung das Zentralproblem der wirtschaftlichen Entwicklung sieht; interessant auch Tévoédjré A.: Une stratégie du progrès social en Afrique et la collaboration de l'OIT; in: R. int. Trav. 99 (1) 1969: 69 - 95
- (2) Besonders tiefgehende, kritische Würdigungen der gesamten Entwicklungshilfe einerseits und des Programmes der Vereinten Nationen andererseits bieten die von der sog. "Pearson-Kommission" unter Vorsitz von Lester B. Pearson bzw. von der Arbeitsgruppe unter Leitung von Sir Robert Jackson vorgelegten Berichte:
- a) Pearson L. B.: Der Pearson-Bericht - Bestandsaufnahme und Vorschläge zur Entwicklungspolitik; 3. Aufl., Wien (Molden) 1969, (im folgenden zitiert als Pearson-Bericht)
 - b) United Nations: A study of the capacity of the United Nations development system; 2 vol., Genf (UN) 1969, (im folgenden zitiert als Jackson-Report)

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Studie der OECD: Technical assistance and the needs of developing countries; Paris (OECD) 1968

für ihren zur Schau getragenen Optimismus bekannten Veröffentlichungen der Vereinten Nationen und der mit ihnen verbundenen Organisationen trotz ihrer Vielzahl nur bedingt für eine kritische Untersuchung geeignet. Wie so oft dürfte auch hier das, was diese Dokumente nicht sagen, wichtiger sein als das, was sie sagen.

Die vorliegende Arbeit versucht also weniger eine detaillierte Kritik der Tätigkeit der IAO zu bieten als vielmehr die These von der Bedeutung und dem Wert der technischen Zusammenarbeit, insbesondere auf dem Gebiet der Förderung der menschlichen Arbeitskraft zu unterstreichen. Die Konzeption des IAO-Programms soll hierbei unter Berücksichtigung von Vor- und Nachteilen aufzeigen, wie ein erfolgversprechender Beitrag zur Lösung des Problems der unterentwickelten Länder geleistet werden kann.

1 Grundlagen

In diesem ersten Abschnitt der Arbeit sollen eingangs grundlegende Begriffsbestimmungen erarbeitet werden. Im Anschluß daran wird ein Überblick über die heute geleistete Entwicklungshilfe gegeben, um den Anteil der technischen Zusammenarbeit im allgemeinen und des Programms der IAO im besonderen zu verdeutlichen. Schließlich werden kurz die Geschichte, der Aufbau und die Tätigkeiten der IAO beschrieben.

1.1 Begriffsbestimmungen

Wie so oft in der wissenschaftlichen Diskussion herrscht auch bei dem vorliegenden Problemkreis eine verwirrende Begriffs-

vielfalt (1). Sie wird noch verstärkt durch den gelegentlich abweichenden Gehalt, der manchmal einem gleichzeitig in mehreren Sprachen existierenden Ausdruck beigemessen wird (2). Im folgenden erscheint es angebracht auf die Problematik der Begriffe "Entwicklungsländer", "Entwicklungspolitik", "Entwicklungshilfe" und insbesondere "technische Zusammenarbeit" einzugehen.

Der erst in der Nachkriegszeit entstandene Ausdruck "Entwicklungsländer" ist wenig glücklich gewählt. Erweckt er doch zuerst den Eindruck, daß es sich bei den solcherart bezeichneten Ländern um dynamische, d. h. in lebhafter Entwicklung begriffene Volkswirtschaften handelt. Dies trifft jedoch in den wenigsten Fällen zu. Viel eher sind die bereits wirtschaftlich und gesellschaftlich hochentwickelten Länder mit ihrem ständig wachsenden Bruttosozialprodukt und den Fortschritten auf dem Gebiet der Wissenschaft und Technik die eigentlichen "Entwicklungsländer".

Von den früher gebräuchlichen Ausdrücken "unterentwickelte" (3) und "unentwickelte Länder" ist man aus Rücksicht auf das Selbstbewußtsein und die Empfindlichkeit der Bewohner dieser Länder abgekommen.

-
- (1) vgl. die literaturkritischen Bemerkungen von Köllner L.: Entwicklungstheorie und Entwicklungswirklichkeit; in: Jb. soz.-Wiss. 15, 1964: 35 - 61
 - (2) vgl. Deutsche Stiftung für Entwicklungsländer: Glossarium entwicklungspolitischer Fachausdrücke (deutsch - englisch - französisch), Bonn 1964
 - (3) vgl. Salin E.: Unterentwickelte Länder, Begriff und Wirklichkeit; in: Kyklos 12 (3) 1959: 402 - 427; sowie Behrendt R. F.: Gesellschaftliche Aspekte der Entwicklungsförderung; in: Schriften des Vereins für Socialpolitik Neue Folge Band 35, Berlin (Duncker & Humblot) 1965: 507 - 534

Die meisten Autoren bevorzugen den Begriff "Entwicklungsländer", wenngleich sie auch auf die obigen Mängel hinweisen (1) und dann einen ihren Bedürfnissen entsprechenden Begriffsinhalt wählen und umschreiben.

Die Vereinten Nationen verwenden statt einer Definition einfach eine Aufstellung der sog. Entwicklungsländer in der Reihenfolge ihres gegenüber den Industrieländern relativ niedrigeren Pro-Kopf-Einkommens, wobei allerdings subjektive Gegebenheiten nicht berücksichtigt und unzureichende Statistiken, die z. B. wegen dem mancherorts noch häufigen Naturaltausch ungenau sein müssen, in Kauf genommen werden (2).

Nützlich ist die Umschreibung und gleichzeitige Eingrenzung von Behrendt (3): "Alle diese Ausdrücke (Entwicklungsländer, unterentwickelte, unentwickelte usw.; Anm. d. Verf.) beziehen sich auf den gleichen Tatbestand, nämlich auf alle diejenigen Länder, Regionen, Völker und Kulturkreise, die an der wirtschaftlichen und sozialen Dynamisierung von der industriellen Revolution bis zum zweiten Weltkrieg nicht aktiv, als Träger und Nutznießer, sondern nur passiv, als Objekte und Empfänger

(1) vgl. Behrendt R. F.: Soziale Strategie für Entwicklungsländer, Entwurf einer Entwicklungssoziologie; Frankfurt (S. Fischer) 1965, S. 54 (im folgenden zitiert als Behrendt, Strategie)

(2) wegen der Einstufung als Entwicklungsland siehe auch die Gedanken von Lacharrière G. de: Aspects actuels du classement d'un pays com "sous-développé"; in: Tiers-Monde 5 (18) 1964 : 157 - 164

(3) Behrendt, Strategie S. 54 f

von äußeren Einwirkungen, teilgenommen haben und die sich infolgedessen durch einen - im Vergleich zu den Kernländern der Dynamik - niedrigeren und in diesem Sinne 'unterentwickelten' Stand ihrer Produktivität und ihrer Fähigkeit zu wirksamen Beziehungen und Aktionen in komplexen und großräumigen Gesellschaftsstrukturen kennzeichnen. Entwicklung und Mangel an Entwicklung sind also für uns sozio-ökonomische Tatbestände (1)".

Mit dieser Einschränkung ist Behrendt zuzustimmen, kann sich doch der Begriff "Entwicklung" nur auf "empirisch erforschbare und im wesentlichen objektiv (und zwar möglichst quantifizierend) vergleichbare Tatbestände" beziehen (2). Bei einer Diskussion über "künstlerische, religiöse, literarische oder gar 'menschliche' Entwicklungsniveaus" würde das nicht mehr zutreffen (3).

In gleichem Zusammenhang gibt Behrendt eine relativierende Definition der Entwicklungsländer, der wir uns anschließen wollen (4): "Ganz gleich, ob wir also von unterentwickelten, unentwickelten oder - höflicher, aber unkorrekt - von Entwicklungsländern sprechen, in jedem Fall meinen wir geographische Gebiete und Völker, deren vorherrschende technische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Lebensformen 'entwicklungsmäßig' zurückgeblieben sind hinter denjenigen, die grundsätz-

(1) im Original kursiv (Anm. d. Verf.)

(2) Behrendt, Strategie, S. 55

(3) ebenda

(4) ebenda

lich zu einem gegebenen Zeitpunkt möglich sind und die sich zur gleichen Zeit in anderen Gegenden der Erde als möglich erwiesen haben."

Zugleich weist Behrendt (1) aber auch auf die Nachteile dieser Ausdrücke hin, da sie sich "lediglich auf Teilaspekte der Kulturen" beziehen und da sie "eine Vielzahl von recht verschiedenartigen und in unterschiedlichem Ausmaß unterentwickelten Völkern in einen und denselben Topf" werfen.

Dies führt zu dem häufigen Einwand, daß man kein allgemeingültiges Schema, in das sich alle Entwicklungsländer einordnen lassen, aufstellen könne, genauso wie es keine allgemeingültige Entwicklungstheorie gäbe, nach der sich eine Entwicklungspolitik richten könnte (2). Behrendt (3) meint aber mit Recht, daß dies nur zutreffen würde, wenn man die oben angedeutete Beschränkung seiner "Auffassung von 'unterentwickelt' auf die sozio-ökonomische Sphäre außer acht lassen würde", denn dies sei das "einigende Kriterium für alle Entwicklungsgesellschaften."

So schwierig eine brauchbare Definition des Begriffes "Entwicklungsländer" ist, so einfach ist die Bestimmung von "Entwicklungspolitik". Nach Behrendt (4) ist hierunter eine "systematische Entwicklungsförderung" zu verstehen, also

(1) Behrendt, Strategie, S. 55

(2) vgl. Teichert P. M.: Die Problematik einer allgemeingültigen Entwicklungstheorie für unterentwickelte Gebiete; in: Wirtschaftsdienst 37 (1) 1957: 19 - 25

(3) Behrendt, Strategie, S. 57

(4) ebenda S. 134

eine "bewußte Kombination von Maßnahmen, deren subjektiv gemeinter Sinn und Ergebnis" zur Entwicklung beitragen. Obwohl Dorner (1) den Begriff enger faßt und ihn auf die Maßnahmen der Entwicklungsländer, im Gegensatz zur Entwicklungshilfe als den Aktivitäten der Geberländer beschränkt, wollen wir uns der Definition von Behrendt anschließen.

Nach Behrendt sind zu unterscheiden (2) :

- 1) "Wirtschaftliche Entwicklungspolitik, gerichtet auf die Erhöhung der Produktionsfähigkeit und des Lebenshaltungsniveaus möglichst vieler Mitglieder eines Sozialgebildes."
- 2) "Soziale Entwicklungspolitik, gerichtet auf die Erhöhung der Bereitschaft und Fähigkeit möglichst vieler Mitglieder eines Sozialgebildes zur wirtschaftlichen Entwicklung beizutragen, ihre Nutznießer zu sein und möglichst weitgehend vorschlagend, beratend, entscheidend und ausführend am öffentlichen Leben teilzunehmen, indem sie ihre hierfür noch unvollständig aktivierten seelischen und geistigen Potentialitäten in Realitäten verwandeln."

Behrendt fährt fort (3) : "Wirtschaftliche und soziale Entwicklung sind einander notwendigerweise zugeordnet, müssen einander ergänzen und können daher in wirksamer Weise nur zusammen betrieben werden."

(1) Dorner K.: Die ökonomische Evaluierung der Entwicklungshilfe; in: Z. ges. Staatswiss. 123 (4) 1967 : 682 - 698

(2) Behrendt, Strategie, S. 134

(3) ebenda

Die nachstehende Zusammenstellung von Gliederungsmöglichkeiten soll einen Überblick über den Inhalt des Begriffes "Entwicklungshilfe" und damit gleichzeitig eine Definition bieten (1):

Gliederung nach Motiven der Geberländer

- 1) Wohltätigkeit
- 2) Erwerb
- 3) Politik

Gliederung nach Zwecken

- 1) Linderung akuter Notlagen
- 2) Förderung der Produktionsfähigkeit
- 3) Reform der sozialen Schichtungsstrukturen

Gliederung nach Mitteln

- 1) Technische Hilfe
- 2) Kapitalhilfe in Form von Schenkungen oder Krediten unter günstigeren als zu Marktbedingungen
- 3) Handelspolitische Hilfe
- 4) Geschenke in Form von kostenloser oder verbilligter Lieferung von Konsumgütern

Gliederung nach Trägern

- 1) Internationale Organisationen (multilateral)
 - a) weltweit
 - b) regional
- 2) nationale Regierungen (bilateral)
- 3) nichtstaatliche Gruppen, Missionen, Schulen, Firmen oder Personen

(1) in abgeänderter Form nach Behrendt, Strategie S. 476 f

Das Schema bietet zwar eine klare Trennung der verschiedenen Typen der Entwicklungshilfe, in der Wirklichkeit wird es sich im Einzelfall meist um eine Mischung handeln. Trotz der von Behrendt vorgebrachten Bedenken gegen den Begriff der Entwicklungshilfe wegen dem ihm innewohnenden, karitativen Beiklang und der Auswirkung auf die meist jungen und selbstbewußten Nationen der Dritten Welt (1) erscheint es in Angleichung an den überwiegenden Sprachgebrauch in der Fachdiskussion angebracht, den Begriff der Entwicklungshilfe auf der Grundlage der vorstehenden Umschreibung für diese Arbeit zu verwenden.

Mit "Technischer Hilfe bzw. Zusammenarbeit" bezeichnet man folgende Arten der planmäßig von bilateralen, multilateralen und freiwilligen Institutionen gewährten Hilfe an Entwicklungsländer:

- 1) Beratung und Übernahme von sonstigen Dienstleistungen durch Experten in den Entwicklungsländern;
- 2) Schulung von Stipendiaten aus Entwicklungsländern als Praktikanten bzw. Studenten
 - a) in den hochentwickelten Ländern
 - b) in den Entwicklungsländern
- 3) Internationale Konferenzen und Seminare;
- 4) Bereitstellung von Lehrmaterial;
- 5) Hilfe bei der Errichtung und dem Betrieb von entwicklungsfördernden Institutionen

(1) Behrendt, Strategie S. 475 schlägt daher den "sachlicheren neutraleren Begriff internationale Entwicklungsförderung vor; auch Conzelmann P.: Probleme der Entwicklungsförderung; in: Schmollers Jb. 80 (5) 1960 : 565 - 604, S. 57 scheint der Ausdruck Entwicklungsförderung besser geeignet.

Übertragung von Neuerungen und technischem Wissen hat es in früheren Zeiten auch schon gegeben. Lengyel formuliert das Besondere an der heutigen, technischen Hilfe wie folgt (1):
".elle se fait par l'intermédiaire d'organismes officiels, elle n'est pas accordée dans le but d'un gain immédiat; elle n'est qu'une contribution au développement économique et sociale dans son sens le plus large."

Man kann mit Papanek (2) von drei großen Bereichen der technischen Hilfe (technical assistance) sprechen: "Assistance in carrying out an operation, in training or teaching, and in institution-building." Technische Hilfe umfaßt also alle Maßnahmen, die auf die Vermittlung von Wissen und Erfahrung (know-how) an die Entwicklungsländer zur optimalen Verwertung ihrer natürlichen Ressourcen abzielen (3).

Domergue (4) versteht unter technischer Hilfe "...all the resources and methods used by certain countries or groups of countries to provide under-valorised countries (5) or groups

(1) Lengyel P. : Le rôle de l'assistance technique dans le développement économique; in: Tiers-Monde 1 (4) 1960 : 461 - 490

(2) Papanek G. G. : Framing a development programm; in: Int. Conciliation 527, march 1960 : 307 - 372, S. 344

(3) wegen der Bedeutung, die der Wahl zwischen den Instrumenten der technischen Hilfe zukommt siehe Glick P. M. : The choice of instruments for technical co-operation; in: A. Amer. Acad. polit. soc. Sci. 323, may 1959: 59 - 67

(4) Domergue M. : Technical assistance - definitions and aims, ways and means, conditions and limits; Paris (OECD) 1961, S. 19

(5) Anm. d. Verf. : Domergue schlägt damit eine neue Bezeichnung der Entwicklungsländer vor, Einzelheiten siehe dort S. 16

of countries with the knowledge or experience they lack on subjects that are relevant to the optimum valorisation of their natural resources (including 'human assets') and more particularly, the optimum use of investment possibilities." Bei dieser Definition spielt es keine Rolle, ob für technische Hilfe gezahlt wird oder nicht.

Mit technischer Hilfe bezeichnet man also - in den Worten von Voelkel (1) - "...nicht nur technische Fragen im engeren Sinn (Maschinenwahl und -bedienung, Werkseinrichtungen usw.), sondern ganz allgemein Fragen des 'know-how' auf allen Gebieten der Verwaltung, der Erziehung und Ausbildung, der Sozialordnung, der Agrarwirtschaft, des industriellen Aufbaus usw."

Keenleyside (2) definiert technische Hilfe : "...as the provision of advice, the organisation of training facilities, and the designing and operation of demonstration programmes, based on the experience of the more advanced countries in the application of the scientific knowledge and successful administrative techniques to the solution of economic and social problems."

Vente (3) versteht unter der technischen Hilfe "Leistungen zur

(1) Voelkel R. : Entwicklungshilfe als Weltproblem; Frankfurt (Diesterweg) 1963, S. 79

(2) Keenleyside H. L. : International aid - a summary with special reference to the programmes of the UN; Toronto (McClelland & Stewart) 1966, S. 144

(3) Vente R. E. : Die technische Hilfe für Entwicklungsländer Bd. 1: Ein Überblick über die Technische Hilfe - insbesondere die Ausbildungsprogramme in Industrieländern = Heft 4 der Schriftenreihe zum Handbuch der Entwicklungshilfe; Baden-Baden-Bonn (August Lutzeyer) 1962, S. 11

Vergrößerung des Potentials an Wissen und Können in den Entwicklungsländern durch folgende Maßnahmen: Entsendung von Experten Ausbildung von Angehörigen der Entwicklungsländer im Ausland Gründung und Unterstützung von Aus- und Weiterbildungseinrichtungen in den Entwicklungsländern."

Behrendt weist schließlich darauf hin (1), daß man technische Hilfe nicht bloß als Hilfe bei der Vermittlung von Fertigkeiten im Sinne einer "begrenzten Ausbildung für konkrete Funktionen" sehen darf, vielmehr muß sie im weiteren Zusammenhang der Bildung und Erziehung erteilt werden.

Aus den gleichen Gründen, die dazu führten die Bezeichnungen "unterentwickelte" oder "unentwickelte Länder" zu vermeiden, ist man besonders im Sprachgebrauch der internationalen Organisationen in der letzten Zeit zur Verwendung des Begriffs "Technische Zusammenarbeit" statt "Technische Hilfe" übergegangen. Man möchte den karitativen Beigeschmack des Wortes Hilfe vermeiden und zugleich den Eindruck verhindern, daß die technische Hilfe eine vollkommen einseitige Aktion sei, da ja auch die Entwicklungsländer zur Verwirklichung der Programme, insbesondere der Vereinten Nationen, in großem Umfang beitragen. So übernehmen die Empfängerländer oft die im Einsatzland anfallenden Kosten (2).

Während die beiden Begriffe der technischen Hilfe und der technischen Zusammenarbeit in der Literatur meist mit gleicher

(1) Behrendt, Strategie S. 582 f

(2) Bei allen über die IAO bis zum 30. 12. 72 durchgeführten Vorhaben aus dem UNDP über zusammen \$ 162 Millionen betrugen die Eigenleistungen der Entwicklungsländer \$ 270 Millionen.

Bedeutung nebeneinander verwendet werden, tritt z. B. Domergue (1) für eine genaue Trennung der Begriffe ein, da nach seiner Ansicht Hilfe nur einseitig von oben nach unten, Zusammenarbeit nur zweiseitig auf gleicher Stufe sein können. Diese Unterscheidung erscheint jedoch unnötig, da sich doch alle Beteiligten der verschiedenen Ausgangsebenen der zusammenarbeitenden Seiten bewußt sind. Außerdem ist wohl eine völlig isolierte, einseitige Hilfe ohne Kontakt und wenigstens oberflächliches Kennenlernen der Gegenseite kaum vorstellbar. So wird das die technische Hilfe empfangende Land immer - wenn auch oft nur in geringem Maße - eine Gegenleistung bieten können, während die Geberländer bzw. die Vertreter der hilfeleistenden, multilateralen Organisationen trotz der früher beschriebenen Einschränkungen von den Anregungen profitieren werden.

Da all diese Aspekte im Begriff der technischen Zusammenarbeit besser zur Geltung kommen, soll er in Übereinstimmung mit dem Sprachgebrauch der IAO und der anderen Organisationen aus dem Verband der Vereinten Nationen in dieser Arbeit bevorzugt verwendet werden (2).

(1) Domergue, a. a. O. S. 9 f

(2) Die in der deutschen Fachdiskussion geprägten Begriffe "Beratungshilfe" und "Bildungshilfe" scheinen weniger geeignet, da sie nur sehr beschränkte Aspekte der technischen Zusammenarbeit wiedergeben und zudem mit den Schattenseiten des Wortes "Hilfe" belastet sind; vgl. jedoch die Argumentation von Krug K. : Wirtschaft und Bildungshilfe; in: Friedrich Naumann-Stiftung (Hrsg.): Bildungshilfe für Entwicklungsländer = Schriftenreihe der Friedrich Naumann-Stiftung Nr. 6; Stuttgart (Deutsche Verlagsanstalt) 1963 : 61 - 83, S. 65 f, der technische Hilfe nur sehr eng auffaßt und Bildungshilfe als Oberbegriff verwendet.

12 Überblick über die heutige Entwicklungshilfe

Die im Anhang zusammengefaßten Statistiken (1) mögen dazu beitragen einen Eindruck vom Umfang und der Struktur der heute gewährten Entwicklungshilfe zu gewinnen. Die Tabellen 1 - 6 bieten Material über Entwicklungshilfe im Allgemeinen, während die Tabellen 7 - 12 und 13 - 15 sich auf die Entwicklungshilfeleistungen der IAO und der Vereinten Nationen beziehen. Abgesehen von den nachstehenden Bemerkungen soll hier auf weitere Erläuterungen der weitgehend für sich selbst sprechenden Statistiken verzichtet werden, vielmehr wird auf die jeweiligen Quellen verwiesen.

Bei der Betrachtung der einzelnen Statistiken ist zu berücksichtigen, daß diese grundsätzlich mit allerlei Unzulänglichkeiten behaftet sind, die im folgenden kurz beschrieben werden sollen (2).

Während etwa für manche Bereiche der Entwicklungshilfe, wie z. B. die Lieferung von Konsumgütern oder Kapitalgütern und die Gewährung von Geldgeschenken, eine Quantifizierung, d. h. wertmäßige Erfassung, nahezu problemlos ist, trifft dies für die im Vordergrund dieser Untersuchung stehende, technische Zusammenarbeit nicht zu (3). So kann man die von den

(1) Anhang II, S. 155 - 167

(2) Stahn E.: Entwicklungshilfe - eine neue Form des Kolonialismus? in: Außenpolitik 20 (10) 1969 : 605 - 615 setzt sich mit Vorwürfen auseinander, die gegen die heutige Entwicklungshilfe erhoben werden und weist u. a. auch auf manche der hier genannten Punkte hin.

(3) vgl. die Ausführungen von Kröller E.: Quantifizierungsprobleme der Entwicklungshilfe; in: Schmollers Jb. 87 (5) 1967 : 539 - 566

beiden Seiten aufgebrachten Kosten der Durchführung der Programme meist zwar annähernd ermitteln, obwohl die Zurechnung in der Regel sehr schwierig ist, jedoch reicht dies angesichts des komplexen Inhalts der technischen Zusammenarbeit für Vergleichszwecke nicht aus. Entziehen sich doch gerade die bei der technischen Zusammenarbeit hervorragenden Aspekte der menschlichen Begegnung, der kulturellen Annäherung und der Übermittlung von Wissen und Bildung jeglicher Quantifizierung.

Bei der Berechnung der finanziellen und als Entwicklungshilfe bezeichneten Leistungen an die Entwicklungsländer werden Kredite aller Art meist voll in Ansatz gebracht (1), obwohl als echte Hilfe nur der Teil zu berechnen ist, der etwa auf Zinsverbilligungen, Tilgungserleichterungen und andere, von den internationalen Marktverhältnissen abweichende Vorzugskonditionen entfällt. Das gleiche gilt für die Bereitschaft zur Kreditgewährung an Länder, die wegen ihres mangelhaften "standing" sonst keine Möglichkeit haben Kredite zu erlangen. Jedoch ist zu bedenken, daß die Berechnung der oben beschriebenen, echten Hilfeanteile äußerst schwierig, wenn nicht unmöglich ist, so daß für grobe Vergleichszwecke letztlich nur der Bruttoansatz bleibt, bei dem jedoch diese Unzulänglichkeiten ständig berücksichtigt werden sollten.

Wenn im Wege der wirtschaftlichen Expansion durch die Privatwirtschaft der höher entwickelten Industrieländer in den

(1) vgl. Streeten P. : Hilfe, Handel und Entwicklung; in: Schmollers Jb. 84 (6) 1964 : 675 - 690, S. 675 f

Entwicklungsländern Zweigbetriebe errichtet werden, so wird damit zweifelsohne ein wichtiger Beitrag zur wirtschaftlichen und u. U. auch sozialen Entwicklung dieser Länder geleistet. Bemühen sich doch die Investoren, meist jedoch gezwungenermaßen infolge des oft herrschenden Mangels an geeigneten Arbeitskräften, besonders um deren Schulung und Ausbildung, wodurch die von den öffentlichen Stellen bilateral und multilateral geleistete Entwicklungshilfe in wertvoller Weise unterstützt wird. Jedoch steht bei diesen Maßnahmen das Eigeninteresse der Privatwirtschaft im Vordergrund, so daß eine Zurechnung zu der mehr aus altruistischen Gründen geleisteten, echten Entwicklungshilfe verfehlt scheint.

Abschließend mag hier noch hervorzuheben sein, daß die neuesten verfügbaren Zahlen für die in 1971 geleistete Entwicklungshilfe erfreulicherweise gegenüber den Vorjahren ein deutliches Ansteigen erkennen lassen (1). In den letzten Jahren war das geringfügige Ansteigen der Entwicklungshilfeleistungen in absoluten Zahlen von den Preissteigerungen und Veränderungen der Wechselkurse nahezu aufgewogen worden, so daß die Leistungen in Wirklichkeit fast stagnierten. Mit der Gesamtleistung in 1971 von über \$ 18 Milliarden (2), die gegenüber 1970 absolut um 14 % und real um 7 % gestiegen ist und einen Anteil von

(1) o. V. : New figures on development assistance; in: OECD Observer 59, 1972 : 31 - 33 mit Zahlen über die von den Mitgliedern des DAC geleistete Entwicklungshilfe

(2) nur DAC-Mitglieder, nämlich Australien, Belgien, BRD, Dänemark, EWG, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, USA

0,82 % am Bruttosozialprodukt der Geberländer darstellt, kommt man dem von den Vereinten Nationen gesetzten und von den DAC-Mitgliedsländern akzeptierten Ziel von 1 % schon beachtlich nahe.

13 Die IAO: Geschichte, Aufbau, Tätigkeiten

In diesem Kapitel soll einführend ein Überblick über die Geschichte, den Aufbau und die Tätigkeiten der IAO gegeben werden. Da einerseits im Anhang zahlreiche Statistiken (1) über die Tätigkeit der IAO enthalten sind, auf die hiermit verwiesen wird, und andererseits in Abschnitt 3 dieser Arbeit die Programme der IAO für technische Zusammenarbeit, die ja den Hauptteil der Aktivitäten der IAO ausmachen, noch ausführlich zu untersuchen sein werden, können die nachfolgenden Ausführungen kurz gefaßt werden (2).

Die IAO wurde durch Teil XIII des Vertrages von Versailles vom 28. 6. 1919 gleichzeitig mit dem Völkerbund gegründet

(1) Anhang II, S. 160 - 164

(2) Für ausführliche Beschreibungen der IAO siehe z. B. Johnston G. A. : The International Labour Organisation - Its work for social and economic progress; London (Europa Publications) 1970; Morse D. A. : The origin and evolution of the ILO and its role in the world community; Ithaca (Cornell University) 1969; IAO: L' OIT au service du progrès social; Genf (IAA) 1969; sowie die verschiedenen Aufsätze der Sondernummer 23 (2) 1969 : 1 - 226 der R. franç. Aff. soc. und die Aufsätze o. V. : L' OIT a cinquante ans; in: Vie soc. 6, 1969: 337 - 344 und : Mouvements des idées et des faits: Le cinquantenaire de l' OIT dans le monde; in: R. belge Secur. soc. 1969 : 807 - 817

und umfaßte anfangs 42 Mitgliedsländer. Insbesondere in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg hat sich durch die erfolgreichen Unabhängigkeitsbemühungen vieler früherer Kolonien die Zahl der Mitgliedstaaten auf gegenwärtig (1) 123 erhöht (2).

Die Ziele und Aufgaben der IAO sind in der Verfassung niedergelegt, wurden auf der 26. Internationalen Arbeitskonferenz am 10. 5. 1944 in Philadelphia neu formuliert und als sog. "Erklärung von Philadelphia" der Verfassung als Anhang beigefügt (3). In der Formulierung von Heyde (4) besteht die Aufgabe der IAO darin, "...internationale Übereinkommen und Empfehlungen mit arbeits- und sozialpolitischem Inhalt zum Schutze aller Arbeitnehmer zu erarbeiten, beratende Tätigkeit auszuüben, technische Hilfe zu gewähren und die mit diesen Arbeiten im Zusammenhang stehenden Forschungen und statistischen Erhebungen durchzuführen."

Die IAO umfaßt drei Hauptorgane :

- die Internationale Arbeitskonferenz (IAK),
- den Verwaltungsrat,
- das Internationale Arbeitsamt (IAA).

(1) Stand 30. 9. 1972

(2) ein guter geschichtlicher Überblick findet sich bei Birien M. : L' OIT 1919 - 1969; Une Tribune Mondiale du Travail; in: R. franç. Aff. soc. 23 (2) 1969: 19 - 36

(3) Verfassung mit Anhang ist abgedruckt bei Johnston G. A., a. a. O., S. 285 - 304

(4) Heyde P. : Internationale Arbeitsorganisation; in: Dr. Gablers Wirtschaftslexikon, herausgegeben von R. und H. Sellien, 7. Aufl., Wiesbaden (Dr. Gabler) 1967, Band 1, Sp. 1815 f

Die IAK ist die Mitgliedervollversammlung, zu der jedes Land 2 Regierungsvertreter und je 1 Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer entsendet. Die IAO ist die einzige internationale Organisation, die nach diesem Prinzip der Dreigliedrigkeit aufgebaut ist (1). Die IAK tagt in der Regel jährlich einmal. Daneben werden gelegentlich Regionalkonferenzen von Mitgliedsländern aus bestimmten geographischen Gebieten abgehalten (2).

Der Verwaltungsrat ist das von der IAK gebildete Kontrollgremium und umfaßt 48 Mitglieder (3), wobei 10 der insgesamt 24 Regierungsvertreter von den 10 industriell bedeutendsten Mitgliedsstaaten ernannt und die übrigen Mitglieder unter Einhaltung des vorstehend beschriebenen Prinzips der Dreigliedrigkeit von den entsprechenden Vertretergruppen der IAK gewählt werden. Die 10 wirtschaftlich bedeutendsten Mitgliedsländer werden vom Verwaltungsrat bestimmt. Derzeit zählen hierzu (in alphabetischer Reihenfolge): BRD, China, Frankreich, Großbritannien, Indien, Italien, Japan, Kanada, UdSSR, USA. Der Verwaltungsrat tagt je nach Bedarf mehrmals im Jahr.

(1) Einzelheiten siehe Vogel-Polsky E.: *Du tripartisme à l'Organisation Internationale du Travail*; Brüssel (Editions de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles) 1966

(2) Bisher wurden Regionalkonferenzen abgehalten für: Amerika, Afrika, Asien, Naher und Mittlerer Osten, Europa; Einzelheiten siehe Ventejol G.: *Les commissions d'industrie et les conférences régionales au sein de l'OIT*; in R. franç. Aff. soc. 23 (2) 1969: 105 - 119

(3) Im Juni 1972 beschloß die IAK die Zahl der Verwaltungsratsmitglieder auf 56 (= 28 + 14 + 14) zu erhöhen. Diese Änderung muß von zwei Dritteln der Mitgliedsländer ratifiziert werden, ehe sie in Kraft treten kann.

Das IAA mit dem Sitz in Genf ist das Exekutivorgan des Verwaltungsrates und damit das Sekretariat der Organisation. Es steht unter der Leitung des vom Verwaltungsrat ernannten Generaldirektors (1). Das IAA bereitet durch Ausarbeitung geeigneter Unterlagen und Vorschläge die Verabschiedung von Übereinkommen und Empfehlungen durch die IAK vor, führt Entscheidungen und Beschlüsse der IAK und des Verwaltungsrats durch, befaßt sich mit Forschungsaufgaben und Dokumentationen aus dem Arbeitsbereich der Organisation und leistet schließlich den Regierungen der Mitgliedsländer auf deren Ersuchen technische Hilfe. Insbesondere im Zuge der starken Ausdehnung des Programms für technische Zusammenarbeit hat das IAA im Wege der derzeitigen Dezentralisierungsmaßnahmen Regionalabteilungen (regional offices) in Lima, Addis Abeba und Bangkok, sowie Bereichsämter (area offices) in Istanbul, Beirut, Manila, Neu-Delhi und Islamabad eingerichtet, die jeweils für eine Ländergruppe zuständig sind und denen wieder Zweigämter und Korrespondenzbüros in einzelnen Ländern unterstehen. Daneben werden Kontaktbüros mit den Vereinten Nationen in New York und mit der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika in Santiago unterhalten.

Die Regionalabteilungen unterstehen Regionaldirektoren, deren Verantwortungsbereich im Zuge der jüngsten Dezentralisierungsmaßnahmen erweitert wurde. Die Regionaldirektoren sind - in

(1) seit 1. 6. 1970 C. Wilfred Jenks, als Nachfolger von David A. Morse 1948 - 1970

den Worten des Generaldirektors (1) - "...jetzt insbesondere für die Sicherung einer engen und dauernden Zusammenarbeit mit Mitgliedsstaaten, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, den örtlichen Vertretern der Vereinten Nationen und den regionalen Organisationen, mit denen die IAO zusammenarbeitet, verantwortlich. Außerdem wird die Verantwortung für die Programmierung und Leitung von Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit sowie für Tätigkeiten auf dem Gebiet der Verwaltung und der Information der Öffentlichkeit schrittweise auf die Regionen übertragen."

Bis jetzt wurde diese Funktionenübertragung für Asien auf die Regionalabteilung in Bangkok zum 1. 1. 1971 durchgeführt. Die übrigen Regionen folgen 1972/1973 nach. Durch diese Verlagerung erhofft man sich Vorteile aus besserer Koordination im Empfängerland und allgemeine Rationalisierungserfolge.

Ferner existieren verschiedene, nicht in der Verfassung aufgeführte Nebenorgane und Einrichtungen. Hier sind zuerst zu nennen die seit 1945 auf Veranlassung des Verwaltungsrats gebildeten Industrieausschüsse (2). Diese sind ebenfalls nach dem Prinzip der Dreigliedrigkeit aufgebaut und tagen etwa fünfmal jährlich. Sie befassen sich mit der Ausarbeitung

(1) IAO: IAK, 56. Tagung 1971, Bericht des Generaldirektors I, (Teil 2) : Die Tätigkeit der IAO in 1970; Genf (IAA) 1971, S. 47, (im folgenden zitiert als IAK 56, 1971, I, (2))

(2) Einzelheiten siehe z. B. Ventejol G., a. a. O.

von Problemen und Vorschlägen, die jeweils für bestimmte Industriezweige von besonderer Bedeutung sind und erleichtern durch ihre Vorarbeit die Tätigkeit der IAK.

Zur Durchführung gehobener Schulungs- und Forschungsaufgaben wurde 1960 durch Beschluß des Verwaltungsrates das Internationale Institut für Arbeitsfragen in Genf geschaffen (1). Es werden dort Arbeitskreise, Seminare und Fortbildungskurse für gehobene Mitarbeiter von Arbeitsministerien oder sonstigen, mit sozialwissenschaftlichen Fragen befaßten Institutionen, vorwiegend aus Entwicklungsländern, veranstaltet und die sozialwissenschaftliche Forschungstätigkeit des IAA ergänzt und vertieft.

Schließlich ist hier das 1963 durch Beschluß des Verwaltungsrates geschaffene Zentrum für berufliche und technische Fortbildung in Turin zu nennen, das sich an Personen aus den Entwicklungsländern wendet, die in ihren Heimatländern keine Möglichkeit einer beruflichen Fortbildung haben und aus einer Teilnahme an den Kursen des Zentrums besonderen Nutzen ziehen können (2).

Die Haupttätigkeit der IAO war anfangs normativ (3). Daneben

(1) Einzelheiten siehe z. B. Grandjeat P. : L' Institut Internationale d' Etudes Sociales; in: R. franç. Aff. soc. 23 (2) 1969 : 185 - 203

(2) Einzelheiten siehe Kap. 3121, sowie Blamont P. : Le centre international de perfectionnement professionnel et technique; in: R. franç. Aff. soc. 23 (2) 1969 : 205 - 212

(3) Einzelheiten siehe Valticos N. : Cinquante années d' activité normative de l' OIT; in: R. int. Trav. 100 (3) 1969: 219 - 259

befaßte man sich mit sozialwissenschaftlicher Forschung und Dokumentation. Die bereits vor dem zweiten Weltkrieg geleistete technische Hilfe erstreckte sich daher vorwiegend auf Beratung bei der Ausarbeitung von Sozialgesetzgebungswerken, der technischen Durchführung von Arbeitsvermittlungsdiensten, der Erstellung von Arbeitsmarktstatistiken und der Einführung der Sozialen Sicherheit. Die Hilfeleistung erstreckte sich auf Länder in der ganzen Welt (einschließlich Europa!), blieb im Umfang jedoch gering.

Während des Krieges verlegte man den Sitz des IAA vorübergehend nach Montreal. Durch die Kriegsereignisse bedingt, beschränkte sich die technische Hilfeleistung der IAO zu jener Zeit auf Länder Lateinamerikas.

Nach Kriegsende wurden bald Maßnahmen getroffen um das Sekretariat wieder zurück nach Genf zu verlegen und nach der Auflösung des Völkerbundes zu einem Arrangement mit der neugegründeten Organisation der Vereinten Nationen zu kommen (1). Bereits mit Wirkung vom 14. 2. 1946 wurde durch eine Grundvereinbarung mit den Vereinten Nationen die

(1) Einzelheiten über die Beziehungen der IAO zu den Vereinten Nationen siehe IAO; IAK 54, Tagung 1970, Bericht des Generaldirektors I, (Teil 2), (Zusatzbericht): Die IAO und die Vereinten Nationen - Fünfundzwanzig Jahre der Partnerschaft, Genf (IAA) 1970; vgl. auch Metall R. A.: Die IAO im Rahmen der Vereinten Nationen; in: Österr. Z. Außenpolitik 6 (1) 1966 : 14 - 21

IAO zur Sonderorganisation der Vereinten Nationen erklärt. Sie nimmt damit gemäß Art. 57 der Satzung der Vereinten Nationen eine weitgehend autonome Stellung ein. Ähnliche Grundvereinbarungen, die ihr Verhältnis zu anderen Organisationen aus dem Bereich der Vereinten Nationen regeln, schloß die IAO später mit diversen Sonderorganisationen (1).

Die IAO wurde so zu einem der ausführenden Organe der technischen Hilfsprogramme der Vereinten Nationen, nämlich des seit 1949 anlaufenden Erweiterten Programms der Technischen Hilfe (EPTA) und des 1959 gegründeten Sonderfonds (SF). Beide Programme sind mit Wirkung vom 1. Januar 1966 aus Gründen der besseren Koordination zum Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) zusammengefaßt worden. Sie bestehen aber innerhalb des UNDP noch in ihren ursprünglichen Komponenten fort (2).

-
- (1) Näheres mit Auszügen aus verschiedenen Vereinbarungen siehe IAO: IAK 51, Tagung 1967, Bericht VIII, (Teil 1): Die IAO und die technische Zusammenarbeit (einschließlich der Rolle der IAO bei der Industrialisierung der Entwicklungsländer), Genf (IAA) 1967, S. 97 ff, (im folgenden zitiert als IAK 51, 1967, VIII, (1))
- (2) wegen ausführlicher Beschreibungen des UNDP siehe z. B. Jackson-Report sowie UNO: United Nations Development Program. What it is, what it does, how it works; New York (UN) 1967 oder Mathiasen K.: Multilateral technical assistance; in: Int. Org. 22 (1) 1968 : 204 - 222; Mushkat M.: The development assistance machinery of the United Nations family; in: Co-existence 6 (1) 1969 : 11 - 24; Timmler M.: UNDP, das vielseitigste aller Hilfsprogramme; in: Außenpolitik 18, März 1967 : 159 - 165

Von allen Arbeitsgebieten der IAO hat in der Nachkriegszeit die technische Zusammenarbeit zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Ländern der "Dritten Welt" die weitaus größte Bedeutung erlangt. Die Hauptaktivität der IAO erstreckt sich dabei auf die Erschließung und den Einsatz der Arbeitskraftreserven. Dazu gehören Beschäftigungsplanung und-organisation, Berufsausbildung, Fortbildung von Betriebsführungskräften und die Förderung von Kleingewerbe und Handwerk. Der größte Teil der technischen Zusammenarbeit erfolgt durch Entsendung von Experten für das Gebiet der beruflichen Ausbildung. Unter den Empfängerländern nehmen die zahlreichen, jungen Nationen Afrikas eine hervorragende Stellung ein (1).

Besondere Bedeutung erlangte auch das unter Leitung der IAO durchgeführte, sog. "Anden-Programm" zur Eingliederung der indianischen Bevölkerung in den Wirtschaftsprozess ihrer Heimatländer, bei dem die Vereinten Nationen und fünf Sonderorganisationen mit sechs Empfängerländern zusammenarbeiten (2).

-
- (1) Wegen Einzelheiten über die von der IAO an die Länder Afrikas gewährte Hilfe siehe IAO : Third African Regional Conference, 1969, Report III : Technical co-operation in Africa - integrated programm for the promotion of adequate national institutional arrangements. Genf (IAA) 1969
- (2) Einzelheiten bei Rens J. : Le programme andin; in: R. int. Trav. 84 (6) 1961 : 463 - 505

Die bislang umfassendste und wichtigste Unternehmung der IAO bildet jedoch das 1969 eingeleitete, sog. "Weltbeschäftigungsprogramm" mit dem Ziel, den Beschäftigungsstand in den Entwicklungsländern entscheidend anzuheben (1).

(1) Einen Zwischenbericht bietet IAO : IAK, 56. Tagung 1971
Bericht IV : Das Weltbeschäftigungsprogramm. Genf (IAA)
1971 (im folgenden zitiert als IAK 56, 1971, IV)

2 Technische Zusammenarbeit als bedeutende Form der Entwicklungshilfe

Während im ersten Abschnitt grundlegende Begriffsbestimmungen entwickelt, ein Überblick über die heute geleistete Entwicklungshilfe geboten und die IAO vorgestellt wurden, wird in diesem zweiten Abschnitt die Bedeutung der technischen Zusammenarbeit im Rahmen der geleisteten Entwicklungshilfebemühungen herausgestellt.

21 Technische Zusammenarbeit und die Probleme der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung

Hier sollen zuerst in Grundzügen allgemeine Probleme der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, sowie besondere Fragen bezüglich Qualität und Einsatz des Faktors Arbeit untersucht werden. In einer Gegenüberstellung mit dem Instrument der technischen Zusammenarbeit wird dann deren möglicher Beitrag zu einer Lösung geprüft. Anschließend wird die technische Zusammenarbeit im Vergleich mit anderen Formen der Entwicklungshilfe unter eben diesem Aspekt zu untersuchen sein(1).

(1) Das Motiv für die Gewährung von Entwicklungshilfe soll hier nicht untersucht werden, vielmehr wird in Übereinstimmung mit der herrschenden Meinung die Notwendigkeit zur Leistung von Entwicklungshilfe für gegeben angesehen; näheres z. B. bei Drogat N. : Pays sous-développés et coopération technique. Paris (Institut Catholique de Paris, Institut d'Etudes Sociales) 1959; Dickson A. G. : Technical assistance and idealism; in: Yb. Wld. Aff. 12, 1958: 199 - 225 oder Conzelmann P. : Probleme der Entwicklungsförderung; in: Schmollers Jb. 80 (5) 1960 : 565 - 604, S. 580 ff

211 Probleme der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung

Die Probleme der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sind für sich betrachtet schon so vielfältig und umfangreich, daß sie Gegenstand getrennter Untersuchungen bleiben müssen. Die vorhandene, reichhaltige Literatur zeigt, wie oft dieser Komplex, der im wesentlichen unter wirtschaftlichen, politischen und sozio-kulturellen Aspekten betrachtet werden kann (1), schon bearbeitet wurde (2). Eine Behandlung im Rahmen dieser Arbeit kann daher knapp bleiben.

Zunächst stellt sich die Frage, was unter dem umfassenden Begriff der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zu verstehen ist. Als wesentliche Komponenten sind zu nennen die Dynami-

-
- (1) Zum Problem der politischen Entwicklung, das hier ausgeklammert bleiben muß, siehe z. B. die interessante Aufsatzsammlung von Finkle J. L. & Gable R. W. : *Political development and social change*, New York (John Wiley) 1966 sowie Pfister B. : Probleme der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung in Entwicklungsländern; in: *Ordo* 12, 1961 : 253 - 278
 - (2) Z. B. Behrendt, *Strategie*; Hirschmann, A. O. : *Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Stuttgart (G. Fischer) 1967; Lewis W. A. : *Die Theorie des wirtschaftlichen Wachstums*, Tübingen-Zürich (Mohr-Polygraphischer Verlag) 1956; Meier G. M. : *The international economics of development - theory and policy*, New York (Harper) 1968; Moussa P. : *Les nations prolétaires*, Paris (Presse Univ.) 1959; Myrdal G. : *Asian drama - an inquiry into the poverty of nations*, 3 vol., New York (Pantheon) 1968; Rostow W. W. : *Stadien wirtschaftlichen Wachstums*, Göttingen (Vandenhoeck & Ruprecht) 1960

sierung des Wirtschaftsprozesses, gesamtwirtschaftliches Wachstum und bessere, d. h. sozial gerechtere Einkommensverteilung. Vereinfachend kann festgestellt werden, daß wirtschaftliche und soziale Entwicklung höheren Wohlstand für die Bevölkerung der Entwicklungsländer bedeutet.

In Ermangelung anderer, besser geeigneter Werte wird dieser Wohlstand gemessen am Bruttosozialprodukt je Einwohner. Hierbei ist jedoch zu bedenken, daß die meist erst seit kurzem vorliegenden, diesbezüglichen Statistiken häufig mit Fehlern behaftet sind und andererseits auf diese Weise nicht alle, dem Begriff Wohlstand innewohnenden Faktoren zu ermitteln sind. So setzt doch ein Wachstumsvergleich anhand der Veränderung des Volkseinkommens voraus, daß der größte Teil des Einkommens aus Geld besteht. In diesem Zusammenhang mag auf die für die Ernährungssituation vieler Entwicklungsländer wichtige Rolle des meist freien Gutes "Banane" hingewiesen werden. Zusätzlich erschwert wird die Berechnung, wenn ein bisher freies Gut im Verlauf der Entwicklung zu einem wirtschaftlich knappen Gut wird. Als Beispiele für Wohlstandsverbesserungen, die sich zumindest nicht direkt in einer Erhöhung des Volkseinkommens je Einwohner niederschlagen, sollen hier die Vorteile aus der Beseitigung der Malaria oder des Analphabetismus angeführt werden.

An dieser Stelle soll auch darauf hingewiesen werden, daß wegen des allgemein in den Entwicklungsländern zu beobachtenden, starken Bevölkerungswachstums eine absolute Steigerung des Volkseinkommens dennoch meist keine Wohlstandsverbesserung dar-

stellt. Wie die Entwicklung verschiedener Länder im vergangenen Jahrzehnt zeigte, mußte dort trotz absoluter Steigerung des Bruttosozialprodukts wegen der überproportionalen Bevölkerungszunahme sogar eine Einkommensminderung je Einwohner hingenommen werden.

Wie bedrückend die Schwierigkeiten aus Bevölkerungswachstum und Massenarmut sind, mögen die nachstehenden Zahlen nur andeuten (1). In den ärmsten Ländern mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von unter 200 Dollar leben derzeit etwa 1,1 Milliarden Menschen, das sind rund 64 Prozent der Gesamtbevölkerung der Entwicklungsländer von ca. 2 Milliarden. Man schätzt, daß bis zum Ende dieses Jahrhunderts die Menschen in den Industrieländern sich eines Pro-Kopf-Einkommens von über 8.000 Dollar im Jahr erfreuen können (in Preisen von 1972), während die ungeheure Masse der Armen, die bis dahin auf 2 1/4 Milliarden Menschen angewachsen sein wird, im Durchschnitt weniger als 200 Dollar erhalten würde, über 800 Millionen unter ihnen sogar weniger als 100 Dollar.

Die Nationalökonomie betrachtet seit jeher die Beschäftigung mit Entwicklungsproblemen als eine ihrer ureigensten Aufgaben, während andere Disziplinen sich diesem Problemkomplex bis vor wenigen Jahrzehnten kaum gewidmet hatten. Dabei geschah

(1) Nach McNamara R. : Zeit für Gerechtigkeit auf dem Planeten;
in: Wirtschaftswoche 27 (10) 1973 : 73 - 76

die Fragestellung betont aus wirtschaftlicher Sicht, was zwangsläufig zu einer Vernachlässigung anderer, wie sich herausstellte für die Problemlösung nicht minder wichtiger Aspekte führte. Außerdem beschränkte man sich auf eine Erforschung des Wachstums in den Industrieländern. Lange Zeit sah man darüberhinaus in der Entwicklung der Länder der Dritten Welt kein besonderes, vom Wachstum der Industrieländer abweichendes Problem, das einer gesonderten Untersuchung bedürfte. Nicht zuletzt veranlaßt durch das starke Bevölkerungswachstum und die ständige Vergrößerung des Abstands im Volkseinkommen je Einwohner zwischen den ärmeren und den reicheren Ländern befaßten sich insbesondere seit dem letzten Weltkrieg Wissenschaftler der verschiedensten Disziplinen in zunehmendem Umfang mit den Problemen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder der Dritten Welt. Daneben entfalteten aus den unterschiedlichsten Gründen Regierungen, bilaterale und multilaterale Organisationen und andere soziale Institutionen eine rege Aktivität auf dem Gebiet der bis dahin kaum in nennenswertem Umfang betriebenen Entwicklungshilfe.

Es kann weder Aufgabe dieser Arbeit sein, im Detail auf die Ergebnisse der Wachstumstheorie und der jeweils entwickelten Modelle einzugehen, noch diese kritisch zu analysieren. Ganz allgemein mag jedoch festgestellt werden, daß die Theorie wirtschaftlichen Wachstums bisher im wesentlichen in zwei Richtungen tendiert, woraus sich auch gleich ihre größten Schwächen ergeben. Einerseits ist sie nämlich häufig zu stark an der Politik orientiert und andererseits ist sie oft zu allgemein formuliert, so daß ihre Erkenntnisse kaum auf die in Wirklichkeit herrschenden,

komplexen Verhältnisse übertragen werden können. Schließlich muß zugestanden werden, daß es trotz großer Anstrengungen und ohne Verkenning der zahlreichen wertvollen Beiträge aus den verschiedenen Disziplinen noch nicht gelungen ist, eine wirklich brauchbare, allen Anforderungen gerecht werdende Wachstumstheorie speziell zur Lösung der umfangreichen Probleme der Entwicklungsländer zu erarbeiten (1).

Für die Zwecke dieser Arbeit erscheint es jedoch wertvoll, die wichtigsten Probleme auf dem Weg der Entwicklung, die zugleich auch im wesentlichen als Gründe für die bisherige Unterentwicklung anzusehen sind, näher zu untersuchen. Fragen im Zusammenhang mit dem Menschen als Person ebenso wie als Mitglied der Gesellschaft werden dabei eine hervorragende Stellung einnehmen.

Als besonders hemmend für die wirtschaftliche Entwicklung der Länder der Dritten Welt erweist sich oft der Mangel an Ressourcen, vor allem an Kapital. Dieser Tatsache wurde früher noch mehr Bedeutung beigemessen als heute, glaubte man doch, man könnte durch reichliche Ausstattung mit Kapitalgütern das größte Wachstum erzielen und den Entwicklungsprozess am schnellsten in Gang bringen. Es zeigte sich jedoch

(1) Eine interessante Zusammenfassung der wichtigsten Wachstumstheorien und ihre Anwendung auf die in den Ländern des Mittleren Osten herrschenden Verhältnisse bietet Kermani T. T.: *Economic development in action - theories, problems and procedures as applied in the Middle East*, Cleveland - New York (World Publishing Company) 1967, S. 24 ff

bald, daß durch Förderungsmaßnahmen auf diesem Weg allein kaum nennenswerte Erfolge erzielt wurden, ja sogar Rückschläge hingenommen werden mußten, da man flankierende Maßnahmen vor allem auf dem Gebiet der Infrastruktur und dem Ausbildungswesen vernachlässigte. Wie wenig auch umfangreiche Einnahmen aus dem Abbau von Bodenschätzen, welche zu einer Behebung der Kapitalknappheit beitragen sollten, die wirtschaftliche Entwicklung stimulieren können, zeigen die Beispiele der mit Ölvorkommen reichlich ausgestatteten Länder des Nahen Ostens, Afrikas und Lateinamerikas. Trotzdem ist nicht zu verkennen, daß von Investitionen, die unter positiven Voraussetzungen vorgenommen und durch geeignete wirtschafts-politische Maßnahmen ergänzt werden, günstige Wachstumseffekte ausgehen.

Weitere Probleme auf dem Weg der Entwicklung ergeben sich aus der meist unzureichenden Infrastruktur. Verkehrsausbau, Energieversorgung und Informationswesen sollen hier als allgemein bekannte Beispiele nur angedeutet werden. Überaus nachteilig wirkt sich in den Entwicklungsländern daneben oft das Fehlen von Märkten aus, was dazu führt, daß besonders im Agrarsektor mit seiner weitgehend vorherrschenden Subsistenzwirtschaft der Anreiz zur Erhöhung der Produktion fehlt, da unter diesen Umständen der marginale Ertrag eines größeren Einsatzes oft Null ist. Darüberhinaus ist vielen Entwicklungsländern durch Importhemmnisse der Industrieländer die Erschließung von Exportmärkten erschwert. Die hierauf zurück-

zuführenden Schwierigkeiten bei der Beschaffung der Devisen behindern ihrerseits wieder die oft notwendige Einfuhr von Kapitalgütern und beeinträchtigen damit die Investitionstätigkeit. Hier wird deutlich, wie eng die verschiedenen Probleme oft über ihre Nebenwirkungen verknüpft sind.

Im Wirtschaftsleben der Entwicklungsländer nimmt der weitgehend von traditionellen Verhaltensweisen der Landbevölkerung geprägte Agrarsektor nach wie vor eine dominierende Stellung ein. Die verschiedenen Industrie- und Dienstleistungsbereiche sind zwar häufig schon vom Prozess der Modernisierung erfaßt, tragen aber insgesamt erst in geringem Ausmaß zum Bruttosozialprodukt bei, wobei die weit verbreitete, agrarische Subsistenzwirtschaft den Anteil der modernen Sektoren eher noch zu hoch erscheinen läßt. Obwohl in den bereits auf dem Weg der Modernisierung begriffenen Bereichen durch die Übernahme hochproduktiver Techniken für sich betrachtet oft nennenswerte Outputsteigerungen erzielt werden, bleibt deren Beitrag zu einer Zunahme des gesamtwirtschaftlichen Wachstums angesichts des weitaus überwiegenden Anteils der landwirtschaftlichen Produktion häufig gering. Der Entwicklung der Landwirtschaft kommt daher hervorragende Bedeutung zu.

Weitere Probleme ergeben sich aus dem oft nur ungenügend ausgeprägten Entwicklungsbewußtsein der breiten Bevölkerung in den Entwicklungsländern. Es hat sich sowohl als schwierig erwiesen, den politischen Willen zur Entwicklung zu manifestieren als auch die Maßnahmen der Entwicklungspolitik zu

erarbeiten, die den jeweiligen Verhältnissen der unterentwickelten Länder angemessen sind. So besteht etwa ein grundlegender Konflikt zwischen den Zielen einer Erhöhung des Wachstums und dem kurzfristigen Abbau der Massenarmut. Es mag zwar zutreffen, daß auf lange Sicht die Wachstumserfolge unter der Voraussetzung eines gerechten Systems der Einkommensverteilung die Armut lindern werden. In Ansehung der oft noch herrschenden, menschenunwürdigen Verhältnisse, die viele Bewohner der Entwicklungsländer am oder mehr noch unter dem Existenzminimum leben lassen, erscheint ein Zuwarfen jedoch ausgeschlossen.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob durch Entwicklungsmaßnahmen, die auf eine kurzfristige Linderung der Massenarmut gerichtet sind, die Unternehmerinitiative und die Anwendung moderner Technologien beeinträchtigt werden, zwei Momente, die das gesamtwirtschaftliche Wachstum positiv beeinflussen. Obwohl große Einkommensdisparitäten, deren Vorhandensein nach weitverbreiteter Ansicht als Leistungsanreiz für die Unternehmer anzusehen ist, in den Entwicklungsländern zu beobachten sind, war trotzdem bei Ländergruppen mit unterschiedlichen Einkommensdisparitäten in der Vergangenheit keine voneinander nennenswert abweichende Wachstumsrate festzustellen. Dies legt den Schluß nahe, daß eine Verbesserung der Einkommensverteilung in den Entwicklungsländern erreicht werden kann, ohne die auf größere Produktivität ausgerichtete Unternehmerinitiative zu beeinträchtigen.

Was die Wahl moderner Technologien angeht, so stellt sich die Frage nach den Produktionstechniken, die in den Entwicklungsländern unter den jeweils gegebenen Verhältnissen als effizient anzusehen sind. Angesichts der reichlich vorhandenen Arbeitskräfte sollten daher arbeitsintensive Produktionsmethoden entwickelt und verwendet werden. Wenn auch nicht völlig ausgeschlossen werden kann, daß hierdurch auf ein mögliches, höheres Wachstum verzichtet wird, so haben die darauf gerichteten Maßnahmen den Vorteil, daß zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden und direkt zu einer, wenn auch bescheidenen Erhöhung der gesamten Mas-seneinkommen beigetragen wird.

Daneben können vom politischen System und der Gesellschaftsstruktur große Beeinträchtigungen auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ausgehen. Feudale Systeme mit privilegierten Schichten, die über ein Vielfaches des Einkommens und der Vermögenswerte der breiten Masse verfügen und sich weitgehend im Konsum von importierten Luxusgütern ergehen, anstatt eine allerdings nicht auf zusätzliche Ausbeutung gerichtete Unternehmerinitiative zu entfalten, können dem Ingang-kommen des Entwicklungsprozesses sehr abträglich sein. Das ist umso bedauerlicher, als gerade diese Kreise meist über die Ausbildung verfügen, die sie in bevorzugter Weise in die Lage versetzen sich in positivem Sinn für die Entwicklung ihres Landes einzusetzen, während dem weitaus überwiegenden Teil der Bevölkerung der Zugang zur benötigten Bildung derzeit in großem Umfang noch verwehrt ist.

Es besteht kein Zweifel, daß in den Entwicklungsländern dem Staat für die Aufstellung entwicklungspolitischer Ziele und die Durchführung geeigneter Maßnahmen zu deren Verwirklichung hervorragende Bedeutung zukommt. Wie jedoch die jüngste Geschichte der Länder der Dritten Welt zeigt, die in großer Zahl erst nach dem zweiten Weltkrieg zur Unabhängigkeit und politischen Selbständigkeit gefunden haben, darf der Nationalstaat keineswegs als ein universales Entwicklungsorgan angesehen werden, das von sich heraus schon zu den gewünschten Erfolgen führt (1).

Ohne die Bedeutung der bisher kurz gestreiften Probleme schmälern zu wollen und ohne die Schwierigkeiten, die sich aus geographischen und klimatischen Nachteilen ergeben können, zu verkennen, soll hier jedoch behauptet werden, daß die schwerwiegendsten Hindernisse auf dem Weg der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung woanders zu suchen sind, nämlich in dem Bereich von Glaube, Tradition, Wertvorstellungen und dgl. Während man früher wegen der betont wirtschaftlichen Betrachtungsweise der Entwicklungsprobleme den damit zusammenhängenden Fragen relativ

(1) Vgl. hierzu Pfister B.: Entwicklungsländer und Entwicklungspolitik - Zwischenbilanz; in: Ordo 15/16, 1965 : 87 - 110, der auf das Ausbleiben der erwarteten Erfolge im Anschluß an das Entstehen selbständiger Nationalstaaten in der Dritten Welt hinweist.

wenig Aufmerksamkeit widmete, hat sich in jüngster Zeit das Interesse der Forschung in stärkerem Ausmaß auf diesen wichtigen Bereich gerichtet.

Stellvertretend für viele Forscher sollen im folgenden besonders die Gedanken von R. F. Behrendt wiedergegeben werden, denen sich der Verfasser in vollem Umfang anschließt. Behrendt hat wohl als einer der ersten Wissenschaftler im deutschsprachigen Raum die ökonomischen und soziologischen Probleme der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder der Dritten Welt besonders eingehend untersucht und auf der Grundlage dieser umfassenden Betrachtung versucht, eine soziale Entwicklungsstrategie zu entwickeln. Als ein wesentliches Ergebnis seiner Forschungen ist wohl die Feststellung Behrendts (1) anzusehen, "...daß die eigentlichen Gründe der Unterentwicklung sozio-kultureller Art sind (2) und daß infolgedessen wirksame Entwicklung nur durch wirksame Umbauten der sozio-kulturellen

(1) Behrendt, Strategie S. 81; vgl. auch Sonnenhol G.A.: Kritische Gedanken zur Entwicklungshilfe; in: Schriften der Friedrich Naumann-Stiftung Nr. 6, Stuttgart (DVA) 1963 : 9 - 31; über die Auswirkungen des sozio-kulturellen Rahmens auf die Verwaltung von Programmen technischer Zusammenarbeit vgl. Gorvine A.: Socio-cultural factors in the administration of technical assistance programs; in: R. int. Sci. adm. 28 (3) 1962 : 282 - 290

(2) Im Original kursiv, Anm. d. Verf.

Struktur in Gang kommen kann (1).¹ So schreibt Behrendt zu den Primärursachen der Unterentwicklung (2):

- "1. Der Mensch der Entwicklungsländer hat im großen und ganzen noch nicht die im Westen in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten ausgebildeten Fähigkeiten zur weitgehenden Naturbeherrschung und sozialen Organisation für die Schaffung materiellen Wohlstandes erworben. Zudem hat er sich bis vor kurzem dieses Ziel gar nicht gesetzt, weil sein Handeln durch andere Werte bestimmt worden ist, unter ihnen solche kontemplativ-religiöser, magischer und traditionaler Art."
- "2. Die Arbeitsteilung ist im allgemeinen in den meisten Gegenden noch wenig entwickelt."
- "3. Der bestehende 'soziale Rahmen' hemmt die wirtschaftliche Entwicklung, besonders in den unabhängigen Staaten."

Behrendt faßt daher die wirtschaftliche und soziale Entwicklung

-
- (1) eine grundlegende Untersuchung über soziale Veränderungen bietet Hagen E. E.: On the theory of social change, Homewood (Dorsey) 1962, während Foster G. M.: Traditional cultures - and the impact of technological change, New York (Harper) 1962 mehr auf die Veränderungen eingeht, die aus dem Zusammentreffen verschiedener Kulturen und Technologien entstehen; vgl. auch Hoffmann W. G.: Wachstumsnotwendige Wandlungen in der Sozialstruktur der Entwicklungsländer; in: Kyklos 15 (1) 1962 : 80 - 94
 - (2) Behrendt, Strategie S. 76 ff; vgl. zu 1. - 3. auch die Untersuchungen von Pfister B.: Der magische Kreis; in: Jb-r nat.-Ökon. Statist. 164, 1952 : 15 - 43 über die Verhältnisse bei den Bantu-Stämmen Afrikas.

als einen Prozeß des gelenkten Kulturwandels auf und bemüht sich die psycho-sozialen Elemente, die Träger des Entwicklungsprozesses und die auftretenden Disharmonien zu erarbeiten (1). Nach der Prüfung, inwieweit der Nationalstaat als universales Entwicklungsorgan angesehen werden kann - was verneint wird (2) - und der Untersuchung der heutigen Maßnahmen der Entwicklungshilfe unter den obigen Aspekten und Anforderungen an eine erfolgversprechende Entwicklungspolitik entwickelt Behrendt schließlich Wege einer sozialen Entwicklungsstrategie (3).

Behrendt versucht hier (4) "... auf Möglichkeiten und Erfahrungen für wirksamere Methoden der Entwicklungspolitik hinzuweisen..." und stellt fest, "... daß die bisherigen unbefriedigenden Ergebnisse der Entwicklungsbemühungen sich aus mangelhafter Mobilisierung von potentiellen Entwicklungsträgern erklären und daß dies wiederum sich verstehen läßt aus dem Zurückbleiben der Orientierungs-, Verständigungs- und Organisationsmittel gegenüber einer

(1) vgl. Behrendt, Strategie, Kapitel II - V

(2) vgl. hierzu Pfister B.: Entwicklungsländer und Entwicklungspolitik - Zwischenbilanz: in: Ordo 15 / 16 1965 : 87 - 110, der auf das Ausbleiben der erwarteten Erfolge im Anschluß an das Entstehen selbständiger Nationalstaaten in der "Dritten Welt" hinweist.

(3) Behrendt, Strategie, Kapitel VI - VIII

(4) ebenda, S. 508

mobil gewordenen und deshalb neuartigen Situation, insbesondere gegenüber den folgenden Punkten :

- a) der Entwicklungsimpuls muß weitgehend noch geweckt werden;
- b) die wirksamste Entwicklungspolitik - d. h. Formulierung realistischer Ziele und der Einsatz optimaler Mittel für ihre Erreichung - kann nicht imitativ-schematisch verabfolgt werden, sondern muß für jedes Sozialgebilde und für jedes Entwicklungsstadium erforscht, diskutiert und entschieden werden, unter Beteiligung möglichst vieler aktueller und potentieller Träger der Entwicklungspolitik;
- c) das Erlernen von entwicklungskonformen Verhaltensweisen in allen Gesellschaftsschichten und geographischen Bereichen ist eine unentbehrliche Voraussetzung und gleichzeitig ein integraler Bestandteil wirksamer Entwicklungsförderung."

Eine soziale Entwicklungsstrategie, die allen diesen Erkenntnissen Rechnung trägt, soll daher nach Behrendt (1) folgende Elemente enthalten :

"Realistische Planung;

"Fundamentaldemokratisierung der Beteiligung und Nutznießung;

"Plurale Mobilisierung von Entwicklungsträgern;

"Nivellierung der Machtstruktur;

"Globale Orientierung und Speisung der Entwicklungsförderung."

(1) Behrendt, Strategie, S. 510, wo auf den Inhalt und Umfang dieser Forderungen anschließend näher eingegangen wird.

Andere Autoren (1) sprechen von Vorbedingungen für eine Erhöhung des Lebensstandards in den Entwicklungsländern und nennen als Forderungen bzw. Voraussetzungen :

- Soziale Struktur umformen;
- Feudale Herrschaft ablösen;
- Politische Unabhängigkeit und Eigenverantwortung fördern;
- Wirtschaftliche Aktivität;
- Zunehmende Kenntnisse;
- Ausreichende Kapitalausrüstung.

Godart (2) weist darauf hin, daß bei den bisherigen Entwicklungsbemühungen das menschliche Element vernachlässigt worden ist und deshalb so oft Mißerfolge hingenommen werden mußten. Er schreibt: "On commence à s'apercevoir enfin que ce n'est pas tellement de capitaux que les pays en voie de développement ont besoin, mais bien d'un accroissement de capital humain, non pas tellement de bras mais de bras intelligents, et surtout désireux d'un changement dans le sens d'une amélioration des conditions de vie. Le problème se pose à tous les échelons de l'organisation des

(1) Philip A.: Die Hilfe für Entwicklungsländer; in: Hamb. Jb. für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 4, 1959 : 247 - 255, S. 247 f; Behrendt R. F.: Freiheitliche Entwicklungspolitik; in: Ordo 8, 1956 : 67 - 122, S. 102; Lewis W. A.: Die Theorie des wirtschaftlichen Wachstums, Tübingen-Zürich (Mohr-Polygraphischer Verlag) 1956, zitiert nach Conzelmann P.: Probleme der Entwicklungsförderung; in: Schmollers Jb. 80 (5) 1960 : 565 - 604, S. 574

(2) Godart A.: Réflexions sur la coopération au développement; in: Acad. roy. Sci. O.-Mer B., N. S. 13 (3) 1967 : 396 - 416, S. 404

pays sous-développés." Im gleichen Zusammenhang weist Godart auf die Bedeutung des sozio-kulturellen Rahmens hin und schreibt (1): "Encore faut-il pour que le peuple puisse participer valablement à des décisions utiles que les obstacles sociaux, psychologiques ou juridiques qui entravent la voie du développement soient connues et que les moyens de les surmonter aient été trouvés. Car les véritables obstacles au développement doivent être recherchés non pas tellement dans un manque de connaissances ou un manque de moyens, mais bien plutôt dans l'environnement sociologique des populations."

Die Forderung nach sozio-kulturellem Wandel bei wirtschaftlicher Aktivität nimmt also bei der Verwirklichung des angestrebten Wachstums eine zentrale Stellung ein. Obwohl durch die Hilfeleistungen der Industrieländer den Entwicklungsländern nicht unwesentliche Beiträge zur Realisierung der angestrebten wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zugute kommen, müssen die Länder der Dritten Welt die entscheidenden Schritte hierzu jedoch selbst tun. Die Mobilisierung der Entwicklungsträger und das Entstehen eines Entwicklungsbewußtseins ist dabei von entscheidender Bedeutung (2). Die Verkenennung der Notwendigkeit von derartigen

(1) Godart, a. a. O., S. 405

(2) Vgl. Langrod G.: Deficiencies in the strategy of technical assistance; in: Soc. Sci. Inform. 1 (1) 1962: 3 - 27, S. 20, der glaubt, daß es in den Entwicklungsländern oft an der Unterstützung der Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit durch die Öffentlichkeit fehlt und dies sich entsprechend nachteilig auswirkt; siehe auch Draguhn W.: Entwicklungsbewußtsein und wirtschaftliche Entwicklung in Indien, Wiesbaden (Harrassowitz) 1970

Veränderungen in der sozio-kulturellen Struktur der Entwicklungsländer dürfte der Hauptgrund für das bisherige Scheitern der Bemühungen der Entwicklungsförderung gewesen sein.

212 Qualität und Einsatz des Faktors Arbeit als zentrale Probleme der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung

Im vorhergehenden Kapitel wurde herausgestellt, daß der Schwerpunkt der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung im sozio-kulturellen Bereich liegt, da die gesellschaftlichen Strukturverhältnisse im weitesten Sinn, d. h. der soziale Rahmen sowie die Denk- und Verhaltensweisen im Leben ganz allgemein und bei der Arbeit im besonderen, als die wesentlichen Bestimmungsfaktoren für das Ingangkommen und den weiteren Fortschritt des Entwicklungsprozesses anzusehen sind. Im folgenden werden qualitative Merkmale des Faktors Arbeit und Probleme seines produktiven Einsatzes jeweils im Hinblick auf die angestrebte Steigerung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums zu untersuchen sein.

Es stehen also die Menschen mit all ihren Gewohnheiten, Fähigkeiten und Kenntnissen sowohl als Einzelne als auch als Mitglieder der Gesellschaft im Vordergrund der Problematik (1). Wegen ihrer aktiven Teilnahme am wirtschaftlichen

(1) Über die Bedeutung des Menschen für den Entwicklungsprozess vgl. z. B. Adiseshiah M.S.: Let my country awake - the human role in development - thoughts on the next ten years, Paris (UNESCO) 1970 oder auch Lepawsky A. and R.: Enskilling people, backbone of international development; in: Int. Develop. R. 3 (3) 1961 : 16 - 22

Produktionsprozess nehmen die mehr oder weniger produktiv tätigen, sei es selbständig oder unselbständig arbeitenden Mitglieder der Bevölkerung dabei eine hervorragende Stellung ein. Gut und richtig ausgebildete, arbeitsfähige und arbeitswillige Menschen in genügender Zahl, denen sich ausreichende und zufriedenstellende Beschäftigungsmöglichkeiten bieten, bestimmen die Qualität und Produktivität des Faktors Arbeit und beeinflussen damit maßgeblich das gegenwärtige ebenso wie das zukünftige Bruttosozialprodukt, dessen absolute und relative Steigerung im Wege der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung angestrebt wird.

Während man ursprünglich im Kapitalmangel eines der größten Entwicklungshemmnisse sah, erkannte man bald die mindestens ebenso schwerwiegenden Probleme, die sich aus mangelnden technischen Kenntnissen ergaben. Die Entwicklungshilfobemühungen richteten sich nunmehr verstärkt auf die Vermittlung technischen Wissens. Da man allmählich auch die Einseitigkeit dieses Ansatzes erkannte, dehnte man die Förderungsmaßnahmen auf das gesamte Bildungswesen aus, das sowohl Primär- und Sekundärschulen als auch Einrichtungen der Erwachsenenbildung sowie Stätten der beruflichen Ausbildung umfaßt. Dabei ließ man sich mehr von den Erfordernissen zur Beseitigung augenblicklicher Engpässe leiten, während man sich erst in jüngster Zeit einer grundlegenden Erforschung der Zusammenhänge zwischen Bildung und wirtschaftlichem Wachstum wandte. Bisher konnte aber u. a. wegen nicht verfügbarer bzw. mangelhafter Statistiken kein eindeutiges Ergebnis erzielt wer-

den, wenngleich in den Ländern mit besserem Ausbildungsstand durchweg höhere Wachstumsraten zu beobachten sind. Die Annahme einer positiven Verbindung zwischen Bildung einschließlich beruflicher Ausbildung und Wachstum erscheint jedoch als vertretbare Hypothese, wenngleich hier Ursache und Wirkung häufig nicht genau zu trennen und darüberhinaus eine Vielzahl von Problemen zu beachten sind.

So können etwa Schwierigkeiten entstehen, je nachdem ob man die freie Wahl der Bildungsmöglichkeiten (Schule und Beruf) zuläßt oder die Zulassung zu den Bildungsstätten nach Plan regelt. Daneben wird oft die Frage der Verschwendung bei Bildungsinvestitionen vernachlässigt. Nachteile können hier entstehen z. B. aus der ungenügenden Nutzung vorhandener Schulen, mangelnder Koordination zwischen Schule und Elternhaus, unzureichender Ausbildungsqualität und schließlich der Ausbildung in falschen, d. h. von der Wirtschaft nicht benötigten Berufen usw. Ebenso problematisch erscheint die Frage, ob das Schwergewicht bei niedrigerer oder höherer Ausbildung liegen soll. Philipp (1) vertritt hierzu die Ansicht, daß die Ausbildungspyramide entsprechend dem Vorbild der Industrieländer aufgebaut sein, aber zunächst nur einen Teil der Bevölkerung umfassen und ständig weiter ausgedehnt werden sollte. Außerdem weist Philipp auf den von ihm sog.

(1) Philipp K. : Probleme der technischen Zusammenarbeit mit den am wenigsten entwickelten Ländern = Kieler Vorträge Nr. 60, Tübingen (Mohr) 1969

Teufelskreis der Ausbildung hin, wonach der Mangel an Schulen wenig Schüler zuläßt und diese ihrerseits die Zahl der heranzubildenden Lehrer begrenzen, wodurch schließlich wieder die Errichtung neuer Schulen behindert wird. Einen ähnlichen Teufelskreis sieht Philipp bei der beruflichen Ausbildung, wo das Nichtvorhandensein bestimmter Betriebe die Ausbildung in entsprechenden Berufen verhindert und der Mangel an diesen Arbeitskräften wiederum die Errichtung von Betrieben in eben diesen Bereichen hemmt.

Ein weiteres Problem bildet die Frage nach dem optimalen Anteil der Bildungsausgaben an den Gesamtausgaben eines Entwicklungslandes. Bildung und Erziehung stellen zwar grundlegende und daher uneingeschränkt förderungswürdige Menschenrechte dar, das gleiche gilt aber auch für ein leistungsfähiges Gesundheitswesen und andere Sozialinvestitionen. Es gibt keine Formel zur Beantwortung der Frage, wie und wo am besten die Ausgaben zu verteilen sind. Die vorhandenen Versuche einer Berechnung der Opportunitätskosten des Bildungswesens weisen eine fragwürdige Genauigkeit auf. Nach Ansicht von Skorov (1) dürfte der Anteil der Aufwendungen für Erziehung an den Gesamtausgaben in den meisten Entwicklungsländern die obere Grenze erreicht haben, an der das Problem der steigenden Kosten je Einheit allmählich akut wird. Nach den erfolgreichen Bemühungen um eine quan-

(1) Skorov G. : Paradoxes of policy - the example of education and employment; in: Lengyel P. : Approaches to the science of socio-economic development, Paris (UNESCO) 1971 : 362 - 379, S. 370

titative Verbesserung der Erziehung sollte jetzt der qualitativen Verbesserung im Hinblick auf die Änderung und Anpassung der Erziehungssysteme an die Erfordernisse der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Im Rahmen der Wirtschafts- und Entwicklungsplanung kommt der Arbeitskraft- und Bildungsplanung hervorragende Bedeutung zu. Während man sich früher bei der Arbeitskräfteplanung vor allem auf Engpaßbereiche, wie bei Facharbeitern und Führungskräften bestimmter Branchen, beschränkte, versucht man nun durch umfassende, in die allgemeine Entwicklungsplanung integrierte Bildungsplanung alle wichtigen Bereiche gleichermaßen zu erreichen. Man legt besonderen Wert darauf, daß alle Ebenen und Typen der Erziehung einschließlich der Berufsausbildung gleichmäßig erfaßt werden, wobei man richtigerweise neben formaler Ausbildung auch nicht-formale Ausbildungsprogramme einbezieht. Die angestrebte Integration von Bildungs- und Entwicklungsplanung ist jedoch meist mit Schwierigkeiten verbunden und auch nur auf langfristiger sowie geographisch umfassender Basis herzustellen. Obwohl inzwischen in vielen Entwicklungsländern brauchbare Statistiken vorliegen, lassen diese keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen den verschiedenen Berufen, dem individuellen Ausbildungsgrad und der in den jeweiligen Sektoren herrschenden Produktivität erkennen, d. h. es existiert kein Schema für die Berechnung einer optimalen Arbeitskräftestruktur. Wenn man jedoch von den derzeit gegebenen Verhältnissen einer überwiegend agrarischen Subsistenzwirtschaft ausgeht und das Ausbildungswesen als funktionale Erziehung auf diese Arbeitswelt abstellt, so dürften

doch Chancen bestehen, durch Bildungsplanung zur wirtschaftlichen Entwicklung beizutragen.

Neben grundlegender Erziehung und beruflicher Ausbildung im technischen Sinn gibt es jedoch noch den mindestens ebenso wichtigen Bereich von Wertvorstellungen, Glaube und Tradition, der das wirtschaftliche Verhalten der Menschen auch bestimmt und daher einer Förderung und Gestaltung im Hinblick auf die angestrebte Entwicklung bedarf. Max Weber (1) hat als einer der ersten deutlich herausgestellt, wie stark die ethische Einstellung der Menschen zur Arbeit die wirtschaftliche Entwicklung beeinflußt, wenngleich seine Argumentation teilweise nicht unwidersprochen geblieben ist. Weber verweist besonders auf den günstigen Einfluß des durch ein ausgeprägtes Arbeitsethos gekennzeichneten Protestantismus calvinistisch-puritanischer Richtung. Die positive Auffassung von der Arbeit als Pflicht, gottgefälligem Werk und Lohn zugleich hat zusammen mit der in der Renaissance und im Zeitalter der Aufklärung entstandenen Aufgeschlossenheit gegenüber neuen technischen, wirtschaftlichen und sozialen Problemen dazu beigetragen, in Europa und später teilweise auch in den von Europäern besiedelten, überseeischen Gebieten die uns wohlbekannte Entwicklung in Gang zu bringen und zu erhalten.

Es braucht nicht mehr besonders betont zu werden, daß heute in den Entwicklungsländern diese Einstellung zur

(1) Weber M. : Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus; in: Weber M. : Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie, Bd. 1, Tübingen (Mohr) 1920: 17 - 206 vgl. auch Lewis W. A. : Die Theorie des wirtschaftlichen Wachstums, Tübingen-Zürich (Mohr-Polygr. Verlag) 1956, S. 108 f

sorgfältigen, regelmäßigen und pflichtbewußten Arbeit, die als Kern und Motor der Entwicklung anzusehen ist, nicht überall im gleichen Maße wie damals in den europäischen Ländern vorherrscht, ja daß sogar oft die genau entgegengesetzte Wertschätzung allgemein anerkannt wird (1).

Unter diesen Umständen kann man mit Pfister (2) behaupten, daß die "Ausbildung, Förderung, Hebung, Pflege der geistigen und körperlichen Arbeitskraft ... der entscheidende Faktor für die möglichst gute, erfolgreiche und dauerhafte Entwicklung der Entwicklungsländer" ist. Diese Meinung wird von einer Vielzahl von Autoren geteilt (3).

-
- (1) vgl. Pfister B.: Die Problematik des Faktors Arbeit in Entwicklungsländern und Entwicklungspolitik; in: Jb-r nat.-Ökon. Statist. 178, 1965 : 169 - 185, S. 171; siehe auch Göbel H.: Arbeitsethos und Erziehung in den Entwicklungsländern - mit besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Peru, Diss. Hamburg 1964, der glaubt bei den Indianern der Andenregion gute Voraussetzungen für die Bildung eines Arbeitsethos zu finden, dazu aber intensive Erziehungsarbeit für erforderlich hält.
- (2) Pfister, a. a. O., S. 173
- (3) z. B. Harbison F. and Myers C. H.: Education, Manpower and Economic Growth, New York (McGraw Hill) 1964; Knall B.: Grundfragen der Entwicklungshilfe; in: Z. ges. Staatswiss. 120 (3) 1964 : 536 - 552; Lewis, a. a. O.; Recum H. v.: Das Bildungswesen als Entwicklungsfaktor; in: Boettcher E.: Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, Tübingen (Mohr) 1964: 385 - 408; Pearson-Bericht, S. 244 mit dem Hinweis, daß die Bedeutung des Bildungswesens im allgemeinen bei den Entwicklungshilfe leistenden Institutionen anerkannt wird.

Behrendt (1) schreibt zum Problem der Bildung und Schulung des Faktors Arbeit im Hinblick auf die sozio-ökonomische Entwicklung, daß "...dynamischer Kulturwandel ... Umbildung (bedeutet), ja Neubildung der geistigen Horizonte, Willenssetzungen und Aktionen in der Richtung expansiver Lebensbetätigung. 'Entwicklung' fügt dem noch die Erwerbung der Fähigkeit zu gesellschaftlich konstruktiver Orientierung und Betätigung in demokratisch strukturierten Sozialgebilden bei. Sozio-ökonomische Entwicklung ist also unter anderem und in hohem Maße eine Erziehungs- und Bildungsaufgabe."

An anderer Stelle führt Behrendt (2) diesen Gedanken fort und schreibt: "Bildungswesen als Funktion der Entwicklungsstrategie, wie es hier empfohlen wird, muß ein integrierender Bestandteil einer umfassenden Arbeitskraftpolitik (3) sein, gerichtet auf 'human capital formation' (4), auf Förderung menschlicher Fähigkeiten ebenso wie auf ihre produktive Beschäftigung." Behrendt fährt fort (5): "Wir brauchen also ein umfassendes Pro-

(1) Behrendt, Strategie, S. 573

(2) ebenda, S. 581

(3) im Original kursiv, Anm. d. Verf.

(4) ein Ausdruck von Frederick H. Harbison: Human resources development planning in modernizing economies; in: Int. Labor Rev. 85 (5) 1962, zitiert nach Behrendt, Strategie, S. 581, Fußnote 111

(5) Behrendt, Strategie, S. 581

gramm zur optimalen Mobilisierung von Arbeitskräften, im weitesten Sinne der Wortes, zur Aufspürung von Begabungen, zu ihrer fähigkeits-, neigungs- und entwicklungskonformen Ausbildung und ihrem ausbildungskonformen Einsatz, in Berücksichtigung der spezifischen Erfordernisse und Möglichkeiten jedes Landes."

Hierbei darf allerdings nicht der Fehler gemacht werden, den Faktor Arbeit zu sehr für sich zu betrachten. Vielmehr ist dieser nur als ein - jedoch außerordentlich wichtiger - Teilaspekt des sozio-kulturellen Gesamtrahmens anzusehen, in dem der Mensch steht. Von Bedeutung ist hier die gegenseitige Wechselwirkung zwischen dem Menschen und seiner Umwelt im weitesten Sinne. Denn einerseits ist der Mensch zwar von diesem ihn umgebenden Rahmen abhängig und wird von ihm geprägt, andererseits kann er aber auch durch seine Ideen und sein politisches Wirken zu einer allmählichen oder auch plötzlichen Veränderung und Wandlung eben dieses Rahmens beitragen.

Ein weiterer, früher oft begangener Fehler ist die Annahme, daß in den Entwicklungsländern, in denen ja "ex definitione" hohe Arbeitslosigkeit herrscht, bei Beginn des häufig mit der Industrialisierung gleichgesetzten, wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses die Beschäftigung von selbst in genügendem Umfang zunehmen würde. Heute ist man davon überzeugt, daß bewußt produktive Beschäftigungsmöglichkeiten in den Entwicklungsländern geschaffen werden müssen, um das

rapide wachsende Arbeitskräfteangebot aufzunehmen, dessen ausreichende Schulung allerdings unabdingbare Voraussetzung ist. Die nachstehend geschilderten, in den Entwicklungsländern zu beobachtenden Trends mögen die Notwendigkeit dieser Beschäftigungspolitik unterstreichen und innewohnende Schwierigkeiten aufzeigen.

Das Wachstum des arbeitsfähigen und arbeitswilligen Bevölkerungsteils ist als Folge der Bevölkerungsexplosion alarmierend (1), die Aussichten Beschäftigung zu finden sind dagegen sehr beschränkt, da der - wenn überhaupt - im Wachstum begriffene, "moderne Sektor" der meisten Entwicklungsländer im Vergleich zur Landwirtschaft noch sehr klein und zur Aufnahme der ständig wachsenden Zahl von Arbeitssuchenden kaum in der Lage ist. Die offene und verdeckte Arbeitslosigkeit ist sehr hoch, insbesondere bei jungen Leuten und in den Städten. Die geradezu rasante Verstädterung in vielen Entwicklungsländern - vielfach hat sich im vergangenen Jahrzehnt die städtische Bevölkerung doppelt so schnell vermehrt wie die Gesamtbevölkerung -, läßt die mit der Arbeitslosigkeit einhergehenden Probleme noch gravierender erscheinen. Schließlich ist festzuhalten, daß in der Vergangenheit große Bevölkerungsteile in den Entwicklungsländern an den aufgrund der da und dort erzielten

(1) in einer Studie der OECD wird für die Jahre 1970 - 1980 die Zunahme auf 25 % in den Entwicklungsländern gegenüber 10 % in den Industrieländern geschätzt; vgl. Turnham D.: The employment problem in less developed countries - a review of evidence, Paris (OECD) 1971, S. 9; besonders bedrückend ist die Tatsache, daß heute das Ausmaß der Bevölkerungsentwicklung für die nächsten Jahrzehnte bereits vorgegeben ist.

Produktivitätsfortschritte erreichten Einkommenssteigerungen meist keinen Anteil hatten und auch die Einkommensverteilung in absehbarer Zukunft sich nicht verbessern dürfte. Die hieraus resultierenden sozialen Mißverhältnisse und die im Anschluß daran gelegentlich zu Tage tretenden, politischen Unruhen führen zu empfindlichen Störungen des Entwicklungsprozesses.

Andererseits kann ein Konflikt zwischen Wachstum und Beschäftigung entstehen, wenn arbeitsintensive Entwicklungsmaßnahmen im Hinblick auf eine Steigerung des Bruttosozialprodukts ineffizient sind. Früher war dies der Grund für die Vernachlässigung des Beschäftigungsaspekts. Die folgenden Probleme stehen beim Abwägen zwischen wachstums- und beschäftigungsorientierter Entwicklungspolitik im Vordergrund.

In der Nachkriegszeit entschieden sich die meisten Entwicklungsländer für eine Politik, die besonders den modernen, industriellen Sektor ihrer Wirtschaft förderte. In der Tat konnten bei umfangreichem Kapitaleinsatz auch nicht unerhebliche Outputsteigerungen erzielt werden. Es gibt jedoch viele Anzeichen dafür, daß die Produktivität trotzdem niedrig blieb. Es liegt daher der Schluß nahe, daß mit den zur Verfügung stehenden Mitteln z. B. im Bildungsbereich auf lange Sicht höhere Erfolge hätten erzielt werden

können. Die Konzentration auf den industriellen Bereich, der übermäßige Ausbau der öffentlichen Verwaltung, der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften und das Bestreben wenigstens bei Behörden und Staatsbetrieben das Gehaltsniveau möglichst schnell anzuheben führten zu einem starken Ansteigen der Einkommen der in Industrie und Verwaltung Beschäftigten trotz des allgemeinen Arbeitskräfteüberangebots, wodurch sich das Problem der Arbeitslosigkeit besonders in den Städten verschärfte.

Produktionstechniken, deren Neu- bzw. Weiterentwicklung nahezu ausschließlich in den Industrieländern vor sich geht, können - von Zwischenstufen abgesehen - grundsätzlich entweder arbeits- oder kapitalintensiv sein. Da in den Industrieländern das Schwergewicht eindeutig bei den kapitalintensiven Techniken liegt, werden die Entwicklungsländer in Nachahmung der in den Industrieländern vorgefundenen, herrschenden Verhältnisse und in der - häufig jedoch enttäuschten - Erwartung auf schnelle und hohe Output- und Produktivitätssteigerungen bei ihren Entwicklungsbemühungen dazu geführt, diese kapitalintensiven Techniken zu übernehmen, obwohl eine auf mehr arbeitsintensiven Produktionstechniken aufbauende Entwicklungspolitik das Beschäftigungsproblem mildern könnte.

Obwohl in den Entwicklungsländern bedeutende und - soweit erkennbar - auch erfolgreiche Anstrengungen unternommen

werden, um die für derartige, moderne Techniken benötigten, entsprechend geschulten Arbeitskräfte heranzubilden, bleibt zu bedenken, daß wahrscheinlich die Förderung mittlerer, sowohl auf das verfügbare, knappe Kapital als auch den durch Schulung möglichst weit angehobenen Ausbildungsstand der im Übermaß vorhandenen Arbeitskräfte abgestimmter Produktionstechniken mehr zur Outputsteigerung und Hebung der Beschäftigung beigetragen hätte, wie die jüngsten Erfolge auf dem Gebiet der Landwirtschaft in Verbindung mit dem Genossenschaftswesen vermuten lassen. Diese oft genannte Kompromißformel der "intermediate technology" birgt jedoch in sich den Nachteil, daß die Lücke zwischen armen und reichen Ländern langfristig vertieft wird.

Das Problem wird gemildert durch die allgemein herrschende Kapitalknappheit, welche die Entwicklungsländer dazu zwingt, sich mit arbeitsintensiven Produktionstechniken zu befassen. Doch ist dies wohl kaum ein tragbarer Zustand.

Wegen der allgemein anerkannten, ungünstigen Wirkungen einer sehr ungleichen Einkommensverteilung, wie sie sich in den Entwicklungsländern findet, auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung hat sich beschäftigungsorientierte Politik besonders mit Maßnahmen zur Verbesserung der Einkommensverteilung zu befassen. In Ermangelung eines leistungsfähigen Steuersystems scheidet die Umverteilung durch den Staat jedoch weitgehend aus. Andererseits wurden die Probleme der ungleichen Einkommensverteilung häufig

mit der Begründung abgetan, daß die Reichen mehr sparen und hohe Gewinne Anreize für Reinvestitionen darstellen. Diese Argumente erscheinen jedoch angesichts des häufig in diesen Schichten zu beobachtenden, übermäßigen Konsums, insbesondere von importierten Luxusgütern, der starken Kapitalflucht und der Vorliebe zum Ansammeln unproduktiver Horte (Gold und Schmuck) zumindest zweifelhaft.

Da dem Erziehungswesen große Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung beigemessen wird, erscheint es angebracht hier auch die Zusammenhänge zwischen Erziehung und Beschäftigung zu untersuchen. Obwohl das Erziehungswesen in vielen Entwicklungsländern seit Beginn der 50er Jahre ein spektakuläres Wachstum verzeichnete, konnten die Beschäftigungsmöglichkeiten nicht damit Schritt halten (1). An dieser Stelle soll darauf hingewiesen werden, daß Beschäftigung als Funktion der wirtschaftlichen Entwicklung anzusehen ist, während Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung auf Unzulänglichkeiten und Verzerrungen im Wachstumsprozess zurückzuführen sind, die durch die gleichzeitige Bevölkerungsexplosion noch verschärft werden. Erziehung allein verändert zunächst nur die Qualität der Arbeitslosigkeit, indem sie aus ungebildeten Arbeitslosen gebildete Arbeitslose macht. Da unter Beschäftigungsmöglichkeit durchweg die Gelegenheit zu bezahlter Arbeit gesehen wird, bleibt zu bedenken, daß in Entwicklungsländern die selbständige Arbeit einen sehr großen Anteil aus-

(1) Skorov, a. a. O., S. 372 nennt für Erziehung Zuwachsraten von 5 - 15 % p. a., für das Bruttosozialprodukt noch 4 - 5 % p. a., die Beschäftigung jedoch nur 1 - 2 % p. a. !

macht und dies in entsprechenden Statistiken eventuell die Ergebnisse verfälscht.

Die Auswirkungen der Erziehung auf die Beschäftigung können sowohl negativ als auch positiv sein. So können Fehlinvestitionen durch Ausbildung von Spezialisten vorkommen, für die die Wirtschaft keinen Bedarf hat. Des weiteren erscheinen entwicklungshemmende Nachwirkungen von falscher oder schlecht ausgerichteter Erziehung denkbar, wo vielfach nur Bücherwissen vermittelt und kein auf praktischer Erfahrung aufbauendes Entwicklungsbewußtsein geweckt wird. Als nachteilig macht sich auch in vielen Entwicklungsländern die dort traditionell herrschende starre Verbindung zwischen Ausbildungsgrad und Entlohnung bemerkbar, die einerseits die Schüler dazu verleitet, unter allen Umständen die höchstmögliche Ausbildungsstufe anzustreben und andererseits bei Ausdehnung des Erziehungswesens zu einem Anstieg des Gehaltsniveaus und damit höherem Arbeitskostenanteil führt. Letzteres erscheint besonders problematisch für die Entlohnung der Lehrer im Verhältnis zu den Gesamtausgaben für Erziehung.

Inwieweit das Erziehungswesen selbst Auswirkungen auf die Beschäftigung haben kann, nämlich durch die Zahl der beschäftigten Lehrkräfte, wird durch die Tatsache unterstrichen, daß in manchen Entwicklungsländern etwa 40 - 50 % aller qualifizierten Arbeitskräfte im Erziehungsbereich beschäftigt sind (1). Hier wird die zweifache Rolle des Erziehungswesens deutlich als einem Bereich, der sowohl Arbeitskräfte beschäftigt als

(1) Skorov, a. a. O., S. 376

auch neue produziert! Insofern erscheint daher der Vorschlag vordergründig durch Ausbau des Schulwesens die Beschäftigung zu heben, da jeder zusätzlich beschäftigte Lehrer langfristig ein Vielfaches an ausgebildeten Arbeitssuchenden liefert.

Erziehung kann jedoch zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten beitragen, indem sie persönliche Initiative und Unternehmungsgeist stimuliert und fördert, was von Skorov ganz richtig mit folgenden Worten ausgedrückt wird (1) : "The new attitudes, values and modes of behaviour which are spread by education are indispensable conditions in successful economic development." Außerdem tragen Erziehung und Ausbildung zur Erhöhung der Produktivität bei, was über die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums auf lange Sicht auch zu einer Steigerung der Beschäftigung führt. Schließlich kann Erziehung die Mobilität der Arbeitskräfte erhöhen und so Hindernisse auf dem Weg der wirtschaftlichen Entwicklung beseitigen helfen.

Es ist jedoch festzustellen, daß diese Zusammenhänge noch nicht sehr weitgehend erforscht sind. Positive Einflüsse der Erziehung auf die Beschäftigung können jedoch angenommen werden, wenngleich die Einordnung der Bildungsanstrengungen in eine umfassende Entwicklungsplanung erforderlich ist, die insbesondere auch aufeinander abgestimmte Maßnahmen in anderen Bereichen berücksichtigt.

Abschließend ist noch die Frage zu prüfen, ob die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen auch zu einer geringeren Wachstumsrate

(1) Skorov, a. a. O., S. 376

führen kann (1). Da die Produktivität zusätzlicher Arbeit meist als gering anzusetzen ist, erscheint es wahrscheinlich, daß ein guter Teil der neu Beschäftigten mehr konsumiert als produziert. Dieser Mehrverbrauch geht entweder zu Lasten der Investitionen oder des Verbrauchs anderer. Um die Verminderung der Investitionstätigkeit zu vermeiden sind Umverteilungsmaßnahmen im Konsumbereich notwendig. Daneben ist zu bedenken, daß durch Maßnahmen der Entwicklungshilfe sowohl der Mehrkonsum (Nahrungsmittelhilfe) als auch die Aufrechterhaltung der Investitionen (Kapitalhilfe) ermöglicht werden können.

213 Der Beitrag der technischen Zusammenarbeit

Aus den vorstehenden Ausführungen wurde deutlich, daß der arbeitende Mensch im Mittelpunkt der Maßnahmen steht, die unter Konzentration auf die sozio-kulturelle Sphäre für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung erforderlich sind. Um die notwendige Mobilisierung der Entwicklungsträger in Gang zu bringen, kommen oft verschiedene Maßnahmen in den Entwicklungsländern zur Anwendung, die mit Schlagworten wie "animation rurale", "community development" oder "Genossenschaftswesen" hier nur angedeutet werden sollen (2). Die technische Zusammenarbeit in diesem Bereich und auf dem umfangreichen Gebiet des Erziehungs- und Ausbildungswesens erscheint dabei besonders aussichtsreich und erfolversprechend, da hier in bevorzugter Weise die notwendigen Veränderungen in der sozio-kulturellen Struktur

(1) Wegen Einzelheiten vgl. IAO: Employment and economic growth = Studies and reports N. S. no. 67, Genf (IAA) 1964, S. 52

(2) Da sich diese Arbeit auf die technische Zusammenarbeit zur Förderung des Faktors Arbeit konzentriert, wird wegen der angedeuteten Fragen auf die diesbezügliche Literatur verwiesen.

mit herbeigeführt werden können, die zum Entstehen von wirtschaftlicher Aktivität beitragen.

Durch technische Zusammenarbeit im Wege der Schulung, Ausbildung und Beratung, durch den persönlichen Kontakt von Mensch zu Mensch ebenso wie durch beispielhaftes Verhalten findet sich eine Möglichkeit um die Probleme, Vorurteile usw., mit denen die Menschen in den Entwicklungsländern durch ihren anders gearteten sozio-kulturellen Rahmen oft behaftet sind, zu überwinden und zu beseitigen und so die Entwicklung zu fördern (1). Hierdurch wird außerdem nicht nur die Fähigkeit zur Aufnahme des in den Industrieländern vorhandenen, freien technischen Wissens, sondern auch zur sinnvollen Verwendung zusätzlicher Entwicklungshilfe erhöht (2).

Bei der Anwendung der Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit ist jedoch ständig die enge Verbindung zu anderen, außeröko-

(1) Die grundsätzlichen Fragen bei der Übermittlung von technischem Wissen behandelt Rommel A. : Technologietransfer als Entwicklungshilfe; in: Jb. soz.-Wiss. 19 (3) 1968 : 389 - 403; wegen der zwischenmenschlichen Beziehungen, deren Bedeutung bisher vernachlässigt wurde, siehe Lundstedt S. : The interpersonal dimension in international technical assistance - statement of a problem; in: Mental Hygiene 45 (3) 1961 : 374 - 382

(2) Vgl. Dobrska Z. : Absorptive capacity of developing countries for foreign aid; in: Soc. Sci. Inform. 7 (4) 1968 : 171 - 184, die auch die Erschließung von Arbeitskraftreserven für vorrangig und wesentlich für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung hält, S. 183; siehe auch Higgins B. : Assistance étrangère et capacité d'absorption; in: Develop. et Civilis. 1 (4) 1960 : 28 - 43

nomischen Gebieten zu berücksichtigen, was Lundstedt (1) wie folgt umschrieb : "...that technical assistance is a highly complex and interrelated system of behavioral, social, political, economic, cultural and technological events functioning in dynamic equilibrium." Die genannten Aspekte werden oft zu wenig beachtet.

Die technische Zusammenarbeit kann als Katalysator den Prozess des sozialen Wandels fördern und erleichtern, da das notwendige Umdenken und Umlernen wegen des intensiven, anregenden und fruchtbaren Zusammenwirkens der Beteiligten der technischen Zusammenarbeit beschleunigt herbeigeführt werden kann (2). Dabei ist sie weit davon entfernt Ideologien aufzuzwingen; vielmehr kann durch die Vermittlung von "know-how", durch Schulung und Ausbildung der menschlichen Arbeitskraft eine wertvolle Hilfe gegeben werden, so daß die Menschen der Entwicklungsländer allmählich lernen ihre eigenen Schwierigkeiten zu erkennen und durch eigene Anstrengungen dann zu deren Überwindung beizutragen. Da doktrinaire Methoden zur Realisierung dieser Schritte ausscheiden sollten, bietet die technische

(1) Lundstedt, a. a. O. S. 376

(2) So glaubt z. B. Luthe H. O.: Interpersonale Kommunikation und Beeinflussung; Stuttgart (Enke) 1968, S. 110 nachzuweisen, "...daß die menschliche Gruppe als Interkommunikationssystem ungeachtet ihres Organisations- und Stabilitätsgrades eine eminente Rolle im Prozeß des sozialen Wandels spielt."

Zusammenarbeit also einen geeigneten Weg, den Entwicklungshilfe gewährende Länder und multilaterale Organisationen beschreiten können und dürfen, um den Entwicklungsländern die Neuorientierung ihrer Werte zu erleichtern (1). Die dazu erforderlichen Schritte müssen diese dann aus eigener Kraft tun, da die technische Zusammenarbeit nur eine Anregung und "Hilfestellung" beim Durchbrechen des magischen Kreises (2) sein kann, in dem die Wirtschaft der Entwicklungsländer häufig befangen ist.

Nach Meinung von Hull (3) kann dieser Kreis jedoch nur in dem Maß gesprengt werden, wie die Möglichkeit und der Wille zu diesem Durchbruch in einem bestimmten Land gleichzeitig vorhanden sind. Nach seiner Ansicht ist die technische Zusammenarbeit in der Lage zu einer Ver-

(1) Diese positive Einstellung von der technischen Zusammenarbeit wird von vielen Autoren geteilt, z. B. Domergue M.: *L'assistance technique - définitions et objectifs - moyens et méthodes - conditions et limites*; Paris (OECD) 1961; Papanicolaou E. E.: *Coopération internationale et développement économique*; Genf (Droz) 1963; Tickner F.: *Technical co-operation*; London (Hutchinson) 1965; Maddison A.: *Foreign skills and technical assistance in economic development*; Paris (OECD) 1965; Hull W. J.: *Les troubles de croissance de la coopération technique internationale*; in: *R. int. Trav.* 84 (4) 1961 : 241 - 268; Mathiasen K.: *Multilateral technical assistance*; in: *Int. Org.* 22 (1) 1968 : 204 - 222

(2) Niedrige Produktivität, niedriges Volkseinkommen, niedrige Sparquote, langsame Kapitalbildung, niedrige Produktivität

(3) Hull W. J., a. a. O., S. 245

stärkung dieser Möglichkeiten zur Überwindung der statischen Wirtschafts- und Sozialverhältnisse beizutragen.

22 Technische Zusammenarbeit und andere Formen der Entwicklungshilfe

Bisher wurde das Problem der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung geschildert, in dessen Mittelpunkt der arbeitende Mensch als Faktor Arbeit steht. Es zeigte sich, daß die technische Zusammenarbeit für einen Einsatz an dieser zentralen Stelle sehr geeignet ist. Nunmehr bleibt zu prüfen, wie die technische Zusammenarbeit im Verhältnis zu anderen Formen der Entwicklungshilfe für diese Aufgabe einzusetzen ist und welche Probleme dabei zu beachten sind.

221 Finanzielle Hilfe

Unter finanzieller Hilfe sind Geldzuwendungen zu verstehen, die in erster Linie dem Ankauf von Kapitalgütern dienen. Auch zinsverbilligte Darlehen (soft loans) sind hier mit einzubeziehen.

Wie schon früher erwähnt, entfällt weitaus der größte Teil der Entwicklungshilfeleistungen auf die finanzielle Hilfe. Hierfür lassen sich u. a. folgende Gründe anführen:

- 1) Die Geberländer sind daran interessiert mit diesen Mitteln Aufträge für die eigene Industrie zu erhalten;
- 2) Geldleistungen erfordern kein persönliches Engagement der Gebenden, d. h. sie bieten den Weg des geringsten Widerstandes;

- 3) Geldleistungen sind leicht zu quantifizieren und lassen es zu, daß die Geberländer entsprechend politisches Kapital daraus schlagen;
- 4) Geldleistungen sind in der Regel auch bei den Entwicklungsländern willkommen, da sie den Ankauf von Prestigegütern bzw. die Errichtung von Prestigeprojekten ermöglichen, sofern keine anderslautende, auf die Durchführung ökonomisch sinnvoller Projekte gerichtete Zweckbindung vereinbart wurde.

Aus dieser Aufzählung ist zu erkennen, welche Gründe heute die Geberländer u. a. zur überwiegenden Gewährung finanzieller Entwicklungshilfe veranlassen. Allerdings muß einschränkend gesagt werden, daß diese überwiegend politischen Motivationen nur für die bilateral gewährte Hilfe gelten. Auch ist zweckmäßig und sinnvoll gewährte, finanzielle Hilfe, die in ausreichendem Umfang notwendige Investitionen ermöglicht, durchaus wichtig und notwendig. Jedoch besteht die Gefahr, daß ein großer Teil der Mittel nicht ökonomisch sinnvoll eingesetzt wird, was die Entwicklung der Vergangenheit häufig gezeigt hat.

Wie kann nun die technische Zusammenarbeit im Verein mit der finanziellen Hilfe zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung beitragen?

Aufgabe der technischen Zusammenarbeit ist es u. a. die

sog. "absorptive capacity" zu fördern (1). Mit absorptive capacity bezeichnet man die Fähigkeit eines Entwicklungslandes Leistungen und Impulse, die sich auf seine Wirtschaft positiv, d. h. wachstumsfördernd auswirken, aufzunehmen und sinnvoll zu verwenden. Dies gilt insbesondere für Investitionen. Da ja neben den privaten Auslandsinvestitionen der weitaus größte Teil der Investitionen in Entwicklungsländern mit Mitteln der Entwicklungshilfe getätigt wird, ist diese Fähigkeit zur Aufnahme der finanziellen Entwicklungshilfe von größter Bedeutung.

Der Idealzustand wäre es, wenn die Entwicklungsländer jedes Jahr einen Betrag für Investitionen zur Verfügung gestellt bekämen, der genau ihrer absorptive capacity entspräche (2) und diese Aufnahmefähigkeit ständig gesteigert werden könnte. Allerdings ist ein derart abgestelltes Volumen wohl kaum quantitativ in jedem Einzelfall zu erfassen (3).

Eine der Hauptaufgaben der technischen Zusammenarbeit besteht nun darin, das Niveau und die Aufnahmefähigkeit

-
- (1) vgl. Dobrska Z. : Absorptive capacity of developing countries for foreign aid; in: Soc. Sci. Inform. 7 (4) 1968 : 171 - 184, sowie Ohlin G. : The capacity to absorb what? in: Soc. Sci. Inform. 8 (3) 1969 : 119 - 126 und Destanne de Bernis G. : Le concept de capacité d'absorption en matière d'aide extérieure aux pays en voie de développement; in: Soc. Sci. Inform. 8 (4) 1969 : 105 - 127
- (2) Higgins B. : Assistance étrangère et capacité d'absorption; in: Dévelop. et Civilis. 1 (4) 1960 : 28 - 43, S. 28
- (3) siehe jedoch den Versuch von Higgins, a. a. O.

der Entwicklungsländer für Investitionen und ganz allgemein für Impulse und Anregungen zum sozialen Wandel durch Vermittlung von know-how, durch Schulung und Erziehung zu steigern und dadurch den Entwicklungsprozess zu fördern (1). Deshalb ist eine Abstimmung der technischen Zusammenarbeit insbesondere mit den Projekten der finanziellen Hilfe im Hinblick auf die Erhöhung der absorptive capacity wichtig.

Es sind jedoch wohl noch nicht alle Entwicklungsländer an der Grenze ihrer Aufnahmefähigkeit für Investitionen angelangt. Vielleicht ist das Zurückbleiben des Kapitalzustroms von außen hinter der Aufnahmefähigkeit unter anderem auf die Besorgnis der Geberländer zurückzuführen, angesichts der unzulänglichen Maßnahmen, die bisher von den Entwicklungsländern getroffen wurden, um wesentliche Reformen durchzuführen und bessere Voraussetzungen für die Aufnahme von Investitionen und Entwicklungshilfe ganz allgemein zu schaffen.

Auch wenn insgesamt die Entwicklungsländer noch mehr langfristiges Kapital aufnehmen könnten, als ihnen bisher durch finanzielle Entwicklungshilfe und private Investitionen zufließen, so ist doch die technische Zusammenarbeit aufgerufen, durch ihre Tätigkeit auf dem Gebiet der Infrastruktur, insbesondere der öffentlichen Verwaltung,

(1) Higgins, a. a. O., S. 38

der Schulung und beruflichen Ausbildung, die Voraussetzungen für eine reibungslose, gesteigerte Aufnahme dieser Investitionen zu verbessern.

Deshalb ist eine Abstimmung der technischen Zusammenarbeit auf die Bedürfnisse der Investitionen, die vorwiegend im Rahmen der finanziellen Entwicklungshilfe durchgeführt werden, dringend nötig, was zweckmäßigerweise am besten in einem Entwicklungsplan geschehen sollte, falls ein derartiges Instrument zum fraglichen Zeitpunkt bereits für ein Land oder eine Ländergruppe existiert (1).

Abschließend kann man also weder sagen, daß technische Zusammenarbeit der finanziellen Hilfe vorzuziehen ist noch umgekehrt, sondern daß einzig und allein eine ausgewogene und zugleich auf die Bedürfnisse und Verhältnisse des Empfängerlandes abgestimmte Mischung der beiden Formen einen erfolversprechenden Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung leisten kann (2).

-
- (1) Wenn noch kein Entwicklungsplan besteht, bietet sich hier gleich eine wertvolle Einsatzmöglichkeit der technischen Zusammenarbeit; zu den Problemen der Entwicklungsplanung siehe Waterston A.: Development planning - lessons of experience, Baltimore (Johns Hopkins) 1965
 - (2) Auch Ohlin, a. a. O., S. 123 hält es nicht für angebracht eine allgemeingültige Entscheidung darüber zu fällen, ob technische Zusammenarbeit der finanziellen Hilfe vorzuziehen ist bzw. ob ein verstärkter Einsatz von technischer Hilfe allgemein von Vorteil ist, wenngleich er die Vorzüge der technischen Hilfe nicht in Abrede stellt.

222 Kommerzielle Hilfe

Unter kommerzieller Hilfe oder Handelshilfe versteht man alle Maßnahmen, mit denen man eine Erleichterung und Verbesserung der Exportmöglichkeiten der Entwicklungsländer schafft und so zu einer verbesserten wirtschaftlichen Entwicklung beiträgt. Man zählt hierzu besonders Handelspräferenzen, Zollerleichterungen, langfristige Abnahmeverpflichtungen und Preisgarantien (1).

Durch die vorgenannten Maßnahmen kann man zwar die Exporte der Entwicklungsländer verstärken und die in der Zukunft zu erwartenden, für die Einfuhr notwendiger Kapitalgüter und Konsumgüter wichtigen Devisenerlöse steigern oder zumindest stabilisieren, jedoch ist es durchaus problematisch, dies als eine Hilfeleistung anzusehen und vor allem die Maßnahmen derart zu betonen, wie es heute allgemein der Fall ist (2).

Verdient es denn wirklich als großzügige Hilfe bezeichnet zu werden, wenn die hochentwickelten Industrieländer zuerst die Einfuhrzölle erhöhen und dann als Zeichen des

(1) Über die Bedeutung des Handels für die wirtschaftliche Entwicklung siehe z.B. Pincus J. A.: Trade, aid and development - the rich and the poor nations; New York (McGraw Hill) 1967 oder Frank I.: The role of trade in economic development; in: Int. Org. 22 (2) 1960 : 44 - 71

(2) Vgl. die kritischen Bemerkungen von Streeten P.: Hilfe, Handel und Entwicklung; in: Schmollers Jb. 84 (6) 1964 : 675 - 690

Entgegenkommens wieder senken, dabei aber peinlich darauf bedacht sind, durch Ausnahmen und niedrige Kontingente mögliche Konkurrenzprodukte für die heimische Wirtschaft fernzuhalten? Viel eher sollte man den Trend zu einer allgemeinen Liberalisierung des Welthandels für eine wirtschaftliche Notwendigkeit halten, der alle beteiligten Länder letztlich Vorteile abgewinnen können.

Durch die aus dem Zwang zur Devisenbeschaffung herrührenden Bemühungen der Entwicklungsländer, die sich in ihrer Wirtschaftsstruktur meist nur auf wenige, überwiegend landwirtschaftliche Primärprodukte stützen, um eine Verstärkung des Exports eben dieser Produkte, begünstigt man noch die nachteilige, einseitige Produktionsstruktur. Die Zahl der für eine derartige Spezialisierung vorhandenen Produkte ist zudem begrenzt und führt deshalb bei starker Konkurrenz zu einer nahezu völligen Abhängigkeit der jeweils diese Güter produzierenden Entwicklungsländer vom Weltmarkt.

Die überwiegend rückläufige Preisentwicklung für diese Produkte und die Verschlechterung der terms of trade im letzten Jahrzehnt haben alle diese Nachteile deutlich gezeigt (1). Solange die kommerzielle Hilfe mit diesen Schwä-

(1) Vgl. jedoch die Untersuchung von Sieber H.: Die realen Austauschverhältnisse zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten, Tübingen (Mohr) 1968, der zu einem anderen Ergebnis kommt.

chen behaftet ist, wird man von ihr wenig Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung erwarten können.

Verstärkte Anwendung der technischen Zusammenarbeit jedoch könnte zu einer gesünderen Struktur der nicht mehr so einseitig orientierten Wirtschaft der Entwicklungsländer führen. So könnte man etwa durch technische Zusammenarbeit die Produktion in neuen Bereichen anregen bzw. erst ermöglichen oder die Qualität anderer, schon erzeugter Produkte verbessern, so daß auch diese, unterstützt durch Maßnahmen der kommerziellen Hilfe exportfähig werden, die Devisenerlöse vermehren und die Abhängigkeit von wenigen Produkten gemildert wird.

Unter der Voraussetzung, daß die Industrieländer ihre Märkte den Produkten der Entwicklungsländer wirklich ohne nennenswerte Ausnahmen öffnen, wären die Entwicklungsländer unter den geschilderten Umständen zusammen mit den vorteilhaften Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit in der Lage aus der kommerziellen Hilfe wirkliche Vorteile zu ziehen.

223 Lieferung von Konsumgütern

Bei dieser Art von Hilfeleistung denkt man zuerst an die umfangreichen Getreidelieferungen der USA nach Indien (1).

-
- (1) Siehe in diesem Zusammenhang z. B. den Aufsatz von Wightman D. R.: Food aid and economic development; in: Int. Conciliation 367, march 1968 : 1 - 72; sowie Keyfitz N.: Foreign aid can be rational; in: Int. J. 17 (3) 1962: 237 - 250, S. 241

Derartige Hilfsmaßnahmen sind allerdings nur als Katastrophenhilfe für besonders akute Versorgungsschwierigkeiten anzusehen, die durch eine völlig unzureichende Leistungsfähigkeit der Wirtschaft des entsprechenden Entwicklungslandes und durch Naturereignisse hervorgerufen werden (1). Auf diese Weise kann manche bittere Notlage gemildert werden, jedoch erreicht man dadurch allein keine wirkliche Verbesserung der wirtschaftlichen Lage des betreffenden Landes.

Die teilweise oder vollständig unentgeltliche Lieferung von Konsumgütern kann also nur den Anfang einer Entwicklungshilfe bedeuten. Der daran anschließende Schritt im Hinblick auf eine nachhaltige Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes kann und muß durch baldige, andere Hilfsmaßnahmen, insbesondere durch technische Zusammenarbeit erfolgen. In einfacher Weise bringt dies ein altes chinesisches Sprichwort zum Ausdruck, das lautet:

Schenke einem Hungernden einen Fisch,
Und er wird einen Tag satt sein!
Lehre ihn zu fischen,
Und er wird sein Leben lang satt sein!

Schließlich ist auf einen weiteren, möglichen Nachteil der Lieferung von Konsumgütern hinzuweisen, der darin liegen

(1) Dies unterstreicht z. B. Ohlin G.: The capacity to absorb what? in: Soc. Sci. Inform. 8 (3) 1969 : 119 - 126, S. 120, wenn er schreibt: "Direct support of levels of consumption is by tacit agreement excluded from consideration as a worthy objective, except in the case of genuine emergencies."

kann, daß die Preise für die von inländischen Produzenten angebotenen, konkurrierenden Güter u. U. verdorben und bereits vorhandene Ansätze einer eigenen Entwicklungsinitiative unterdrückt werden (1).

(1) Vgl. Ohlin, a. a. O., S. 125

3 Das IAO-Programm für technische Zusammenar-
beit zur Förderung des Faktors Arbeit.

Der zweite Abschnitt hat deutlich gemacht, wie entscheidend wichtig der Faktor Arbeit für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ist und wie gut technische Zusammenarbeit im Vergleich zu den anderen Formen der Entwicklungshilfe zu seiner Förderung beitragen kann. Es zeigte sich, wie wertvoll die technische Zusammenarbeit ist und wie sehr sie verdienen würde, in verstärktem Ausmaß eingesetzt zu werden.

In diesem Abschnitt soll nun das Programm der IAO untersucht werden, insbesondere im Hinblick auf seinen Beitrag zur Lösung des schwierigen Problems der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Die Ausführungen dieses Abschnitts stützen sich im wesentlichen auf die Auswertung einer Vielzahl von Schriftstücken des IAA, die teilweise unveröffentlicht blieben, ergänzt durch Erkenntnisse, die in Gesprächen mit Beamten des IAA gewonnen werden konnten (1). Wegen ausführlicher Statistiken über die IAO und ihre Programme für technische Zusammenarbeit wird auf den Anhang verwiesen (2).

-
- (1) Als besonders wertvoll erwiesen sich CIT, 37me session 1954: L'assistance technique, Genf (IAA) 1954: ILC, 45th session 1961, Report X: The role of the ILO in the promotion of economic expansion and social progress in developing countries, Genf (IAA) 1961 und IAK 51, 1967, VIII, (1), sowie die jährlich vom General-Direktor der IAK vorgelegten Berichte über die Tätigkeit der IAO
- (2) Anhang II, S. 160 - 164

31 Entwicklung und Tätigkeitsbereiche des IAO-Programms.

Wie schon früher erwähnt, reichen die Anfänge der vom IAA geleisteten technischen Zusammenarbeit im heutigen Sinn in die dreißiger Jahre zurück. Damals wurden erste Beratungsmissionen in verschiedene, vorwiegend europäische Länder entsandt, die sich mit dem Ausbau sozialer Institutionen und der Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen befaßten. Das Schwergewicht der Tätigkeiten lag dabei auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit.

Im Jahr 1948 begann das IAA mit einem Programm für die Erschließung von Arbeitskraftreserven, das sich auf die Einrichtung von Arbeitsvermittlungsdiensten, Berufsberatung und besonders Berufsausbildung erstreckte. Nachdem Außenstellen des IAA in Asien, Lateinamerika und im Mittleren Osten eröffnet waren (1), übertrug man auf sie die Verantwortung für alle Tätigkeiten im Rahmen der technischen Zusammenarbeit. Im Jahr 1950 beschloß die IAO sich an dem Erweiterten Programm für Technische Hilfe (EPTA) der Vereinten Nationen zu beteiligen (2).

-
- (1) Die Außenstelle in Afrika wurde erst viel später eröffnet.
(2) Ausführliche Beschreibungen der Hilfsprogramme der Vereinten Nationen bieten z. B.: Jackson-Report; Kirdar Ü.: The structure of United Nations economic-aid to underdeveloped countries, Den Haag (Martinus Nijhoff) 1966; Keenleyside H. L.: International aid - a summary with special reference to the programmes of the UN, Toronto (McClelland & Stewart) 1966; sowie die Aufsatzsammlung: The global partnership, international agencies and economic development; in: Int. Org. 22 (1) 1968

In den darauf folgenden Jahren wurde die Teilnahme an diesem Programm die wichtigste und umfangreichste Tätigkeit der IAO auf dem Gebiet der technischen Zusammenarbeit. Ende 1959 regelte die IAO in einer Vereinbarung mit dem Sonderfonds (SF) der Vereinten Nationen die Teilnahme der IAO auch an diesem Programm. Die Zusammenarbeit mit dem Sonderfonds veranlaßte nach Ansicht des IAA (1) die Mitgliedstaaten und die IAO "... ihre Bemühungen auf größer angelegte, langfristigere Vorhaben zu konzentrieren, die die Investitionstätigkeit begünstigen und beschleunigen können."

1966 wurden EPTA und SF im Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) zusammengeschlossen. Heute entfällt der größte Teil des IAO-Programms der technischen Zusammenarbeit auf Projekte aus dem UNDP, deren Durchführung der IAO allein oder manchmal zusammen mit anderen Sonderorganisationen der Vereinten Nationen übertragen worden ist.

Schließlich faßte man 1969 den Beschluß, die Anstrengungen der IAO insbesondere bei der Erschließung der Arbeitskraftreserven und bei der Schaffung ausreichender Arbeitsplätze zu verstärken und startete das Weltbeschäftigungsprogramm.

Während sich das Budget der IAO in den vergangenen Jahren ständig erhöhte, konnte wegen Kostensteigerungen der Um-

(1) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 21

fang der technischen Zusammenarbeit nicht im gleichen Maß ausgedehnt werden. Vom Gesamtbudget 1969 in Höhe von US-\$ 26,6 Millionen entfielen \$ 24,5 Millionen auf das Programm der technischen Zusammenarbeit, was dessen überragende Bedeutung hervorkehrt. Aus Zweckmäßigkeitsgründen ging man ab 1970 dazu über, das Budget für einen Zweijahreszeitraum zu erstellen.

In 1970 betrugen die Ausgaben für technische Zusammenarbeit \$ 29,9 Millionen, wovon \$ 2,5 Millionen aus dem ordentlichen Haushalt der IAO zur Verfügung gestellt werden, und in 1971 beliefen sich die geschätzten Ausgaben für die technische Zusammenarbeit auf \$ 37,8 Millionen wobei \$ 1,6 Millionen aus dem ordentlichen Haushalt der IAO stammten. Vom UNDP finanzierte Vorhaben machten in 1971 87,5 % des Gesamtaufwands für technische Zusammenarbeit aus. Das Gesamtbudget 1970-1971 betrug \$ 62,9 Millionen. Der Haushalt für 1972-1973 sieht Gesamtausgaben von \$ 71,5 Millionen vor.

Im Rückgang der aus dem ordentlichen Haushalt bereitgestellten Mittel werden die finanziellen Schwierigkeiten deutlich, in die die IAO durch die damalige Einstellung der Beitragszahlungen durch die USA kam⁽¹⁾. Die USA, deren Anteil zum Haushalt der IAO sich auf 25 % beläuft, begründen diese politische Maßnahme mit der angeblichen "kommunistischen Unterwanderung" der IAO und ihres Sekretariats.

Obwohl die für die technische Zusammenarbeit bereitgestellten Mittel in der Vergangenheit deutlich erhöht werden konnten, sind sie - nach Angaben des IAA ⁽²⁾ - "... am Bedarf gemessen

⁽¹⁾ Die USA haben zwischenzeitlich die Beiträge für 1971 und einen kleinen Teil der Beiträge für 1972 bezahlt.

⁽²⁾ IAK 51 1967. VIII. (1). S. 21

immer noch knapp. Um so wichtiger ist es, daß sie an den entscheidenden Punkten des Entwicklungsprozesses eingesetzt werden." Diese Feststellung dürfte heute noch genauso Gültigkeit haben.

In 1971 entfielen auf die nachstehend näher untersuchten Teilbereiche des IAO-Programms für technische Zusammenarbeit folgende Anteile :

- Beschäftigungsplanung und -förderung	18, 2 %
- Erschließung der Arbeitskraftreserven	55, 8 %
- Entwicklung sozialer Institutionen	15, 2 %
- Arbeits- und Lebensbedingungen	6, 6 %
- Sonstige Tätigkeiten	4, 2 %

311 Beschäftigungsplanung und -förderung (Weltbeschäftigungsprogramm)

Seit 1969 beeinflußt das Weltbeschäftigungsprogramm in hervorragender Weise die gesamten Tätigkeiten der Internationalen Arbeitsorganisation. Angesichts des hohen Anteils an der Gesamtaktivität gilt dies in besonderem Maß für das Programm der technischen Zusammenarbeit.

In den Worten des IAA (1) ist "... das Weltbeschäftigungsprogramm eine neue Etappe im Rahmen der unablässigen Bemühungen, die die Internationale Arbeitsorganisation seit

(1) IAK 56, 1971, IV, S. 1

jeher entfaltet hat, um den einzelnen Ländern in ihrem Kampf gegen die Arbeitslosigkeit und ihrem Streben nach Vollbeschäftigung beizustehen. Dieses Programm beruht auf der Überzeugung, daß das Ziel der vollen, produktiven und frei gewählten Beschäftigung am besten geeignet ist, die Forderungen des wirtschaftlichen Wachstums und der sozialen Gerechtigkeit miteinander in Einklang zu bringen." Das Weltbeschäftigungsprogramm ist dabei als Teil der Arbeit des Gesamtverbandes der Vereinten Nationen zu sehen, insbesondere als Bestandteil der internationalen Entwicklungsstrategie für das Zweite Entwicklungsjahrzehnt der Vereinten Nationen.

Das Programm, dem entsprechende vorbereitende und wegweisende Beschlüsse früherer Internationaler und Regionaler Arbeitskonferenzen vorausgegangen waren (1), umfaßt folgende Ziele:

- 1) Die internationale Gemeinschaft und jedes einzelne Land sollen auferüttelt und auf die Probleme der Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung eindringlich hingewiesen werden.
- 2) Es muß darauf hingewirkt werden, daß die einzelnen Länder die Hebung der Beschäftigung zu den vordringlichen Entwicklungszielen erklären und sie in ihrer Politik mit Nachdruck verfolgen.
- 3) Schließlich muß dafür Sorge getragen werden, daß durch

(1) vgl. IAK 56, 1971, IV, S. 1

die internationale Zusammenarbeit die Entwicklungsländer in ihren Bemühungen auf dem Gebiet der Beschäftigungsförderung in größtmöglichem Umfang unterstützt werden.

Die Bedeutung dieser Ziele wurde insbesondere angesichts der Perspektiven für die bis 1980 erwartete Entwicklung der Beschäftigung erkennbar, legen doch die Projektionen der verfügbaren Daten den Schluß nahe, daß die Beschäftigungsmöglichkeiten in den Entwicklungsländern, wo heute schon die Arbeitslosigkeit und die Unterbeschäftigung ein erdrückendes Ausmaß angenommen haben, in diesem Jahrzehnt weniger rasch zunehmen werden als die Zahl der Erwerbspersonen (1). Arbeitslosigkeit und wahrscheinlich in noch stärkerem Maße die Unterbeschäftigung werden sich also noch erhöhen, wenn nicht sofort wirksame Gegenmaßnahmen ergriffen werden.

Das Problem der Arbeitslosigkeit umfaßt folgende drei Aspekte :

- Unzulänglichkeit der Beschäftigungsmöglichkeiten,
- unzureichendes Einkommen,
- potentielle Reserve zur Produktionssteigerung.

In jüngster Zeit setzt sich immer mehr die Auffassung durch, daß die Lösung des Problems der unzureichenden Nutzung der Arbeitskräfte nicht bloß in einer Beschleunigung des

(1) Einzelheiten siehe IAK 56, 1971, IV, S. 7 ff

wirtschaftlichen Wachstums liegt. Konnte man doch in der Zeit von 1960 bis 1970 bei mehreren Entwicklungsländern ein starkes Ansteigen des Volkseinkommens beobachten, ohne daß sich die Beschäftigungslage verbesserte (1).

Diese Neuorientierung der Entwicklungspolitik beinhaltet also, daß die Beschäftigung ein eigenständiges Ziel darstellt, zusätzlich zu den Zielen der Produktions- und Einkommenssteigerung, der Verbesserung hygienischer Verhältnisse usw. Die Entwicklungsländer sind daher aufgerufen, als Teil einer allgemeinen Entwicklungsstrategie eine besondere Beschäftigungsstrategie zu konzipieren und geeignete beschäftigungspolitische Maßnahmen zu ergreifen (2).

Während die Hauptverantwortung hierfür bei den Entwicklungsländern liegt, ist es die Pflicht der internationalen Gemeinschaft durch Entwicklungshilfeleistungen aller Art die Länder der Dritten Welt bei ihren Bemühungen nach Kräften zu unterstützen.

Die IAO, die das Beschäftigungsproblem in den Entwicklungsländern durch Einleitung des Weltbeschäftigungsprogramms zur Diskussion gestellt hat, sieht ihre eigene Aufgabe, ins-

(1) IAK 56, 1971, IV, S. 18; auch im Pearson-Bericht S. 82 ff wird auf das gravierende Beschäftigungsproblem in den Entwicklungsländern hingewiesen und dieses als "ein Haupthindernis der Entwicklung" bezeichnet.

(2) Eine Bestandsaufnahme der bisherigen Bemühungen bietet IAK 56, 1971, IV, Kapitel II, S. 23 ff

besondere im Verhältnis zu anderen, mit wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung befaßten Organisationen, darin (1):

- 1) dafür zu sorgen, daß dieses Problem in den Programmen aller Organisationen einen bevorzugten Platz einnimmt,
- 2) die erreichten Fortschritte laufend zu überprüfen,
- 3) den anderen Organisationen neue Programme und Maßnahmen vorzuschlagen und
- 4) die eigenen Tätigkeiten den Erfordernissen und Gegebenheiten anzupassen.

Die IAO betrachtet sich dabei als Katalysator (2), "...indem sie andere Organisationen dazu anregt, die Arbeit in deren eigenen Zuständigkeitsbereichen auf die Lösung eines entscheidenden Problems zu richten, für das die IAO verantwortlich ist : Der arbeitenden Bevölkerung der Entwicklungsländer eine existenzsichernde und sozial vorteilhafte Beschäftigung zu garantieren." Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, glaubt die IAO insbesondere folgende Vorkehrungen treffen zu müssen (3) :

- 1) Entwicklung eines Systems von Arbeitskräfte- und Beschäftigungsstatistiken als Voraussetzung zur Aufstellung von Beschäftigungszielen und für deren Erfolgskontrolle, diesbezügliche Forschungsarbeit und technische Zusammenarbeit bei der Durchführung;
- 2) Austausch von Erfahrungen auf Konferenzen und Tagungen innerhalb der IAO;
- 3) Weitergabe der Ansichten und Feststellungen der IAO an andere Organisationen.

(1) IAK 56, 1971, IV, S. 63

(2) ebenda

(3) ebenda, S. 63 f

Während so die IAO über andere Organisationen indirekt zu einer Lösung des Beschäftigungsproblems beiträgt, stehen ihr andererseits daneben die eigenen, unmittelbar wirkenden Aktionsmittel zur Verfügung, nämlich :

- Forschung,
- Normensetzung,
- Technische Zusammenarbeit.

In den Worten des IAA (1) erstreckt sich ihr Wirkungsbereich:

- "...auf den Umfang und die Zusammensetzung des gegenwärtigen und zukünftigen Arbeitskräftebestandes, für den Beschäftigungsmöglichkeiten gefunden werden müssen;"
- "...auf die Ausbildung dieser Arbeitskräfte für Berufe, in denen die besten Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen;"
- "...auf die in Gesamtarbeitsverträgen, der Arbeitsgesetzgebung und anderen Vorschriften verankerten Beschäftigungsbedingungen und ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung, vor allem im modernen Sektor;"
- "...auf die Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem Lande durch integrierte, beschäftigungsorientierte Programme für die ländlichen Gebiete;"
- "...auf die Beschäftigung arbeitsloser Jugendlicher bei Arbeiten, die der Entwicklung dienen und zwar im Rahmen von Programmen, die eine theoretische und praktische Ausbildung mit produktiven Aufgaben verbinden;"
- "...auf Methoden zur Förderung des Handwerks und des Kleingewerbes und die Anwendung arbeitsintensiver Techniken im Baugewerbe;"
- "...auf die Schaffung produktiver Beschäftigungsgelegenheiten im Dienstleistungssektor."

(1) IAK 56, 1971, IV, S. 70

Obwohl die drei Aktionsmittel, insbesondere angesichts des umfassenden Beschäftigungsproblems als Gesamtheit gesehen werden müssen (1), ist im Rahmen dieser Arbeit eine Konzentration auf die technische Zusammenarbeit vertretbar (2).

Schon frühzeitig befaßte sich die IAO mit Fragen der Arbeitsmarktplanung und -organisation, die eine wichtige Voraussetzung bei der Erschließung von Arbeitskraftreserven darstellen (3). Während das IAA zugibt (4), daß die auf diesem Gebiet durchgeführten Vorhaben anfangs im wesentlichen darauf hinzielten, "...den Regierungen von Entwicklungsländern zu helfen, Einrichtungen, die sich in entwickelten Ländern bewährt hatten, wie z. B. öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste, zu schaffen und den örtlichen Erfordernissen anzupassen," erkannte man bald, "...daß die eigentliche Rolle der Arbeitsvermittlungsdienste eher darin bestehen muß, grundlegende Arbeitsmarktstörungen aufzuzeigen." Das IAA verlagerte daher das Schwergewicht seiner diesbezüglichen Tätigkeit auf die Hilfe bei der "...Einrichtung nationaler Programme zur laufenden Ermittlung von Daten über Arbeitsmarkttendenzen, Überschüsse an Arbeitskräften, Mängel in bestimmten Berufssparten usw." Außerdem stellte sich nach Meinung des IAA

(1) IAK 56, 1971, IV, S. 70

(2) Eine Beschreibung aller Aktionsmittel findet sich in IAK 56, 1971, IV, S. 69 ff

(3) Vgl. Debeauvais M.: La planification de la main d'oeuvre dans les pays en voie de développement; in: R. int. Trav. 89, 1964 : 355 - 379

(4) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 24

die Notwendigkeit heraus (1), "...das Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften auf längere Sicht zu erfassen, und den zuständigen Behörden zu helfen, bei der Auswertung der Daten und der Planung von Abhilfemaßnahmen aus eigener Initiative vorzugehen."

Um der Bedeutung der Tätigkeit der IAO auf diesem wichtigen Gebiet gerecht zu werden, wurde schon 1960 von dem innerhalb der Vereinten Nationen gebildeten Verwaltungsausschuß für Koordinierung (ACC) die IAO als "...die Zentralstelle für Arbeitsmarktplanung und -organisation innerhalb des Gesamtverbandes der Vereinten Nationen bezeichnet" und ihr die Aufgabe übertragen, "...die Verbindung zwischen dem aus den sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsplänen erwachsenden Bedarf an geschulten Kräften und den Maßnahmen zur Deckung dieses Bedarfs durch Erziehung und Ausbildung herzustellen (2)."

Diese kurz beschriebenen, früheren Tätigkeiten können aus heutiger Sicht als Vorstufen oder Kristallisationspunkte des Weltbeschäftigungsprogramms angesehen werden.

Die IAO entwickelte nunmehr zur Lösung der durch das Weltbeschäftigungsprogramm auf dem Gebiet der technischen Zusammenarbeit gestellten Aufgaben, die eine gemeinsame Hilfe im Verein mit anderen internationalen Organisationen

(1) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 24

(2) ebenda

bei der Ausarbeitung und Durchführung einer Beschäftigungsstrategie in den Entwicklungsländern notwendig machen, neue Verfahren. Diese bestehen einerseits in der Bildung regionaler Sachverständigengruppen und andererseits in der Entsendung beschäftigungsstrategischer Missionen in einzelne Länder.

Bisher wurden regionale Sachverständigengruppen in Santiago (für Lateinamerika und Westindien) und in Bangkok (für Asien) gebildet; der Vorschlag auch in Afrika eine derartige Gruppe zu errichten, wird noch geprüft. Wahrscheinlich wird man wegen der Vielfalt der afrikanischen Länder mehrere Gruppen einrichten. Die Hauptaufgabe der regionalen Sachverständigengruppen ist es (1), "...die Regierungen der Länder in ihrem Bereich direkt zu unterstützen, z. B. bei der Heranbildung von Fachpersonal für die Arbeitskraftplanung", sowie "...bei der Vorbereitung ihrer Entwicklungspläne," bei der Suche nach neuen Arbeitsmethoden, insbesondere arbeitsintensiven Techniken, sowie bei der Bestimmung des Bedarfs an zusätzlicher technischer Zusammenarbeit.

Den regionalen Sachverständigengruppen gehören Experten aus verschiedenen Disziplinen an um so zu gewährleisten, daß kein Teilaspekt des außerordentlich vielfältigen Entwicklungsproblems vernachlässigt wird und eine möglichst

(1) IAK 56, 1971, IV, S. 80

breit fundierte Politik erarbeitet wird. Von Bedeutung sind schließlich noch die umfangreichen Koordinationsaufgaben der regionalen Sachverständigengruppen, die sich ständig um Kontakte mit den Regierungen und bilateralen, sowie multilateralen Organisationen bemühen.

Den beschäftigungsstrategischen Missionen gehören ebenfalls Sachverständige aus verschiedenen Disziplinen an, die von mehreren internationalen Organisationen und diversen Institutionen aller Art abgestellt werden und der Leitung eines anerkannten Fachmannes unterstehen. Die Missionen werden von der IAO organisiert, sind im übrigen jedoch von ihr unabhängig. Andererseits sind ihre Empfehlungen auch nicht für die IAO bindend. Die IAO entsendet diese Expertengruppen auf Antrag der Regierungen, wobei deren Aufgabe darin besteht, in den jeweiligen Ländern das Beschäftigungsproblem zu analysieren und detaillierte Empfehlungen für eine Entwicklungsstrategie und eine Beschäftigungsstrategie zu erarbeiten.

Dieses in der Entwicklungshilfe neuartige Vorgehen hat den Vorteil, daß die in einem Land bestehenden Probleme besonders gründlich studiert und die Voraussetzungen für ein umfassendes, eben auf dieses Land abgestelltes Programm geschaffen werden können, wobei eine Bindung oder Abhängigkeit der Experten - gleich welcher Art - von vornherein ausgeschaltet ist und deren Empfehlungen daher besonderes Gewicht zukommen kann.

Der Erfolg dieses neuen, wirksamen Hilfsmittels zeigte sich in dem großen Echo, das der Bericht (1) fand, der von der ersten, nach Kolumbien entsandten Mission vorgelegt wurde. Inzwischen wurden ebenso erfolgreiche Missionen nach Ceylon (2), Iran und Kenia entsandt. Weitere Missionen werden vorbereitet.

Die Empfehlungen der ersten Mission fanden ihren Niederschlag im Landesprogramm für Kolumbien, das im Januar 1972 vom Verwaltungsrat des UNDP gebilligt wurde. Im Falle Ceylons dürfte die Arbeit der Mission zur Gestaltung des neuen Fünfjahresplanes für die Zeit von 1972 - 1976 beigetragen haben, dessen Schwerpunkte bei Maßnahmen zur Bodenreform und Bildungsreform, sowie zur Förderung von arbeitsintensiven Techniken und der Unterstützung des Kleingewerbes liegen.

Es ist damit zu rechnen, daß die von den Regierungen aufgrund der Erkenntnisse und Empfehlungen beschäftigungsstrategischer Missionen beabsichtigten oder unternommenen Schritte auch zu Ansuchen um technische Zusammenarbeit in weiteren Einzelbereichen des Programms der IAO führen. Hier wird die Verbindung zwischen dem mehr grundlegenden

-
- (1) IAO : Towards full employment - a programme for Colombia, prepared by an inter-agency team organised by the International Labour Office. Genf (IAA) 1970
 - (2) IAO : Matching employment opportunities and expectations - a programme of action for Ceylon. Genf (IAA) 1971

Weltbeschäftigungsprogramm der IAO und den speziellen, von ihr angebotenen Programmen der technischen Zusammenarbeit deutlich, die in den folgenden Kapiteln näher untersucht werden sollen.

312 Erschließung der Arbeitskraftreserven

Das Programm zur Erschließung der Arbeitskraftreserven stellt den weitaus wichtigsten und umfangreichsten Sektor der technischen Zusammenarbeit der IAO dar. Das Programm ist breit angelegt und vielgestaltig und umfaßt die Bereiche

- der beruflichen Ausbildung einschl. Berufsberatung,
- der Fortbildung von Betriebsführungskräften und
- der Förderung des Kleingewerbes und des Handwerks.

Die IAO ist sich der hervorragenden Bedeutung des Faktors Arbeit und seines produktiven Einsatzes für die Entwicklung bewußt (1). Dies zeigt z. B. die Begründung für die Notwendigkeit und den Umfang des Weltbeschäftigungsprogramms, die der ehemalige General-Direktor David A. Morse wie folgt formulierte (2) :

"Il faut que ce soit un programme de l'emploi (3), parce

-
- (1) Vgl. Cox R. W.: Education for development; in: Int. Org. 22 (1) 1968 : 310 - 331, der die Entwicklung der Programme der UNESCO und der IAO auf dem Gebiet der Erziehung und Ausbildung beschreibt.
 - (2) Morse D. A.: Le programme mondial de l'emploi; in: R. int. Trav. 97 (6) 1968 : 561 - 569, S. 562
 - (3) Im Original kursiv, Anm. d. Verf.

que le seul moyen de conduire les pays pauvres à une vie meilleure consiste à donner à leur population un travail productif."

Während man früher sowohl bei den Entwicklungsländern als auch bei den Geberländern einschließlich der mit Entwicklungshilfe befaßten, multilateralen Organisationen dem Problem der Arbeitskraftreserven und ihrer Erschließung wenig Beachtung schenkte, bildete sich erst in den letzten Jahren allmählich das gegenwärtig von bilateralen Institutionen und der IAO gehandhabte Konzept der Erschließung und des Einsatzes dieses hervorragenden Faktors der wirtschaftlichen Entwicklung. Die Entwicklungsländer gewinnen zunehmend die Erkenntnis, daß politische Maßnahmen und Programme mit dem Ziel der Erschließung der Arbeitskraftreserven aufs engste mit der Entwicklungs- und Wirtschaftsplanung abgestimmt und verbunden werden müssen.

Die in den Entwicklungsländern weit verbreitete, offene Arbeitslosigkeit und die häufige Unterbeschäftigung, das oft unzureichende Ausbildungsniveau der Arbeitskräfte, die Bevölkerungsexplosion und die damit in Zusammenhang stehende Landflucht sind schwerwiegende Probleme, die unbedingt einer baldigen Lösung bedürfen. Voraussetzung für die Wirksamkeit der zu ergreifenden Hilfsmaßnahmen ist jedoch - wie das IAA mit Recht behauptet (1) - , "...daß

(1) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 22

die Aufstellung und Durchführung der entsprechenden Programme in die globale Entwicklungsplanung eingegliedert wird."

Die IAO ist sich dieser Probleme und Aufgaben bewußt und bemüht sich, durch ihr Programm der technischen Zusammenarbeit zu deren Lösung beizutragen. Eine besondere Schwierigkeit entsteht dabei aus der Tatsache, daß die Wirtschaftsplanung selbst in manchen Ländern noch in den Anfängen steht, so daß eine Arbeitskräfteplanung u. U. problematisch, wenn nicht unmöglich ist. Außerdem sind vielfältige Wechselbeziehungen zu beachten und aufeinander abzustimmen, was jedoch häufig versäumt wird. So sind - nach Meinung des IAA (1) - z. B. oft "...die Berufsausbildungspolitik und die Maßnahmen zur Hebung des Beschäftigtenstandes oder die Ausbildung von Arbeitskräften und die Fortbildung von Betriebsführungskräften nicht genügend aufeinander abgestimmt."

Darüberhinaus ist die Arbeitskräfteplanung für sich betrachtet ein relativ neues Gebiet und viele Probleme bedürfen noch einer eingehenden Erforschung. Deshalb hat das IAA neben dem umfangreichen Außenprogramm auf diesem Gebiet auch seine Forschungstätigkeit verstärkt.

3121 Berufliche Ausbildung

In den Worten des IAA (2) war die berufliche Ausbildung

(1) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 22

(2) ebenda, S. 27

"... schon seit jeher eine der wichtigsten Sparten der Außenarbeit der IAO und hat seit der Gründung des Sonderfonds der Vereinten Nationen einen noch wesentlich größeren Umfang angenommen, da ja der Sonderfonds vor allem Vorhaben fördert, die günstige Vorbedingungen für Investitionen schaffen."

Anfangs beschränkte sich die IAO mit ihren Berufsausbildungsvorhaben fast ausschließlich auf die Schulung von Facharbeitern für die verschiedensten Industriezweige (1), wie z. B. im Rahmen des sog. "worker trainee programme", das sich auf die rein technische Fortbildung von Werkmeistern, Instruktoren und dgl. als Praktikanten bei Betrieben in den Industrieländern erstreckte (2).

Später konzentrierte man sich auf die Aus- und Fortbildung von Werkmeistern und von Lehrkräften für bestehende oder noch zu errichtende Berufsschulen, da durch den auf diese

-
- (1) Eine Beschreibung der ersten Programme findet sich in dem Aufsatz o. V.: *L'assistance technique internationale dans le domaine de la formation professionnelle*; in: R. int. Trav. 75 (6) 1957 : 566 - 584
 - (2) Über die Ergebnisse dieses Programmes für Teilnehmer aus Jugoslawien berichtet Langen H. H.: *Erfahrungen und Erfolge mit dem "Worker Trainee Programme" der IAO für Jugoslawien*. Diss. Köln 1962; siehe auch Thudichum M.: *Les stagiaires ouvriers - une forme de l'assistance technique*; in: R. int. Trav. 70 (2) 1954 : 182 - 205 und Vlahov G.: *Les programmes de stagiaires ouvriers et d'instructeurs en Yougoslavie*; in: R. int. Trav. 73 (1) 1956 : 28 - 40

Weise erreichten Multiplikatoreffekt die Effizienz der beschränkten, zur Verfügung stehenden Mittel gesteigert werden konnte.

Nach Ansicht des IAA (1) wurde jedoch mit dem Fortschritt der wirtschaftlichen und sozialen Planung in den Entwicklungsländern deutlich, "...daß mit beschränkten Vorhaben dieser Art kaum eine nennenswerte Verbesserung des Qualifikationsniveaus der Erwerbsbevölkerung zu erreichen war und daß die jeweiligen Probleme meistens in Gegebenheiten wurzelten, die innerhalb des begrenzten Wirkungskreises der einzelnen Ausbildungsvorhaben nicht beeinflußt werden konnten. Die Ausbildung entsprach nur ungefähr dem Bedarf an beruflichen Fähigkeiten, der im übrigen oft nicht abzusehen war, weil es an entsprechenden Arbeitsmarktstatistiken fehlte."

Da - wie das IAA glaubt (2) - "...ein integriertes Vorgehen im Sinne einer Abstimmung des nationalen Ausbildungssystems auf die Erfordernisse an Arbeitskräften in den Entwicklungsländern eine engere Koordination mit der Arbeitskräfteplanung und den Arbeitsmarktdiensten voraussetzt," ging das IAA dazu über die Projekte in größerem Maßstab und Umfang zu planen und durchzuführen. Dabei steht die Ausbildung von Fachlehrern, Instruktoren und Werkmeistern wegen dem bereits genannten Multiplikatoreffekt immer noch im Mittel-

(1) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 28

(2) ebenda

punkt der Bemühungen des IAA auf diesem Gebiet der technischen Zusammenarbeit, das auch die Ausbildung von Führungskräften für ländliche Entwicklungsprogramme umfaßt. Bei diesen letzteren Projekten bildet man geeignete, ortsansässige Landwirte zu sogenannten "monitors" aus, die als Mittler wirken und die erworbenen Kenntnisse durch vorbildliches Handeln weitergeben sollen (1).

In letzter Zeit schenkte das IAA auch den nichtmanuellen Berufen, insbesondere den mit dem Fremdenverkehr verbundenen Büro- und Dienstleistungsberufen, mehr Beachtung, da man erkannte, welche wirtschaftsfördernde Rolle der Fremdenverkehr in nicht wenigen Entwicklungsländern spielen kann (2). In seinen Ausbildungsprogrammen geht das IAA jetzt auch vielfach nach Wirtschaftssektoren vor, wobei es sich auf Wirtschaftszweige konzentriert, die eine volkswirtschaftliche Schlüsselstellung einnehmen (3).

Nach Ansicht des IAA (4) muß "...die Ausbildung und Fortbildung von Erwachsenen, insbesondere der bereits Berufstätigen, auf allen Qualifikationsebenen verstärkt werden, was jedoch mit Schwierigkeiten verbunden ist, da innerbetriebliche

(1) Vgl. den Aufsatz o. V.: L'emploi de promoteurs sociaux à la base de Puno du Programme des Indiens des Andes; in: R. int. Trav. 86, 1962 : 275 - 290

(2) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 29

(3) ebenda

(4) ebenda

Ausbildungssysteme die aktive Mitarbeit der Betriebe, eine gut strukturierte Organisation der Ausbildung innerhalb der Betriebe und ausreichende Unterstützung technischer und administrativer Art von außen voraussetzen." Das IAA versucht durch entsprechende Gestaltung seiner Programme diesen Schwierigkeiten und Erfordernissen Rechnung zu tragen.

In fast allen Entwicklungsländern gibt es heute in großer Zahl arbeitslose oder mit unproduktiven Arbeiten beschäftigte Jugendliche, die meist nur in geringem Maße über eine berufliche Ausbildung verfügen. Im Rahmen ihrer Bemühungen versucht die IAO bei der "...Schaffung vorberuflicher Ausbildungsmöglichkeiten" mitzuwirken, "...wo die Jugendlichen elementare Fertigkeiten erwerben und ihre Allgemeinbildung erweitern können" und auf diese Weise "...für gewisse Anlernberufe oder für eine richtiggehende Berufsausbildung in einem Betrieb oder einer Berufsschule vorbereitet werden." (1)

Bei ihren Programmen der beruflichen Ausbildung bemüht sich die IAO zwar, die einzelnen Projekte möglichst weit den besonderen Verhältnissen und Erfordernissen der verschiedenen Entwicklungsländer anzupassen, stellt jedoch fest, daß man doch "...meistens bei der Lösung von Problemen zu empirisch vorgeht oder sich zu sehr von den Vor-

(1) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 29; vgl. auch IAO: CIT, 53me session, 1969, rapport VIII, (1): Programmes spéciaux d'emploi et de formation de la jeunesse en vue du développement. Genf (IAA) 1968

bildern und Erfahrungen der Industriestaaten beeinflussen läßt. In den letzten Jahren wurden daher Maßnahmen getroffen, um die Forschungstätigkeit der IAO zu verstärken und auf diese Weise verlässlichere Unterlagen für die Außentätigkeit zu erarbeiten (1)."

Zur Ergänzung der in Entwicklungsländern durchgeführten Programme der beruflichen Ausbildung, die in der Regel auf eine Vermittlung lediglich grundlegender Kenntnisse in den verschiedenen, meist handwerklichen Berufen hinauslaufen, wurde 1963 auf Beschluß des Verwaltungsrats das Zentrum für berufliche und technische Fortbildung gegründet (2). Das Zentrum dient - in den Worten des IAA (3) - "...der Fortbildung (auf verschiedenen Stufen) von hauptsächlich aus Entwicklungsländern stammenden Personen, die aus einer fortgeschritteneren Bildung, als sie ihnen in ihrem Land oder ihrer Region geboten werden kann, Nutzen ziehen können. Das Zentrum bezweckt auch die Fortbildung von Personen, die an der Entwicklung des Kleingewerbes und von Produktionsgenossenschaften beteiligt sind, und überhaupt überdies die pädagogische Ausbildung von Sachverständigen auf dem Gebiet der technischen Zusammenarbeit."

(1) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 30

(2) Einzelheiten siehe Blamont P.: Le centre international de perfectionnement professionnel et technique; in: R. franç. Aff. soc. 23 (2) 1969 : 205 - 212

(3) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 63

Die Stipendiaten nehmen zuerst an Kursen teil, die von einigen Wochen bis zu mehreren Monaten dauern, und werden dann als Praktikanten bei geeigneten Industriebetrieben in Westeuropa untergebracht (1).

Das Zentrum hat 1965 den Studienbetrieb aufgenommen und jährlich etwa 500 Stipendiaten geschult, wobei unter den Teilnehmern Instruktoren und Werkmeister bevorzugt wurden, da diese durch ihre Stellung in den heimatlichen Betrieben sehr gut geeignet sind die gewonnenen Kenntnisse weiterzugeben. Aus diesem Grunde richten sich die Unterrichtsmethoden, die auf einer aktiven Beteiligung der Auszubildenden beruhen, besonders auch auf eine pädagogische Ausbildung. In den letzten Jahren ist auf der Basis der anfänglichen Erfahrungen das Programm zur Fortbildung von Betriebsführungskräften des Zentrums ausgedehnt worden. Dieses Programm bildet auf internationaler Ebene eine Ergänzung der Fortbildungskurse für Führungskräfte des IAA auf nationaler Ebene (2).

Eine 1969 von Sir Eric Wyndham-White, dem früheren Generalsekretär des GATT, durchgeführte Untersuchung des Zentrums kommt zu positiven Ergebnissen :

"The technical programmes of the Turin Centre constitute a net addition to ILO training activities at the national level,

(1) Vgl. Blanchard F.: L'OIT et la coopération technique;
in: R. franç. Aff. soc, 23 (2) 1969 : 37 - 54

(2) Siehe Kapitel 3122, S.

meet needs which exist and will continue to exist in the relevant future, and justify the operating costs; the management training programmes of the Turin Centre provide a service which is not obtainable elsewhere and do so at a reasonable cost (1)."

3122 Fortbildung von Betriebsführungskräften

Schon frühzeitig erkannte die IAO (2), "...daß die Fortbildung von Betriebsführungskräften der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer zugute kommt, weil durch eine bessere Betriebsführung die Produktivität gesteigert werden kann." Das Programm der IAO auf diesem Gebiet wurde nach bescheidenen Anfängen inzwischen soweit ausgebaut, daß es nach Ansicht des IAA (3) "...heute das größte internationale Programm in diesem Bereich darstellt."

Wie das IAA berichtet (4), setzten sich die ersten, sog. Produktivitätsmissionen "...aus einigen wenigen Sachver-

-
- (1) Zitiert nach Johnston G. A.: The International Labour Organisation - its work for social and economic progress; London (Europa) 1970, S. 73
 - (2) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 31
 - (3) ebenda
 - (4) ebenda; siehe auch den Aufsatz o. V.: Missions de productivité de l'OIT dans les pays sous-développés; in: R. int. Trav. 76 (1) 1957 : 1 - 34, 76 (2) 1957 : 156 - 189

ständigen zusammen, deren Aufgabe es war, vorwiegend durch Zeit- und Arbeitsstudien in Fabriken die verschiedenen Möglichkeiten vorzuführen, wie sich die Arbeit rationalisieren und ein überflüssiger Aufwand an Arbeitskraft, Ausrüstungsmaterial, Strom und Werkstoffen vermeiden läßt." Wie das IAA weiter feststellt (1), erwies es sich aber mit der Zeit, "...daß der Fragenkomplex der Produktivität eine Lösung auf breiterer Basis erforderte. Erstens mußte gezeigt werden, daß auch die örtlichen Betriebsführungskräfte selbst in der Lage waren, Verbesserungen durchzuführen. Zweitens wurde es klar, daß, wenn rangniedrigeren Führungskräften und anderen Fachleuten Gelegenheit geboten werden sollte, das Gelernte wirksam anzuwenden, die Unterstützung der obersten Betriebsführung unerlässlich war (2). Schließlich mußten nationale Institutionen geschaffen werden, um sicherzustellen, daß die von den internationalen Sachverständigen vermittelte Ausbildung auch nach dem Abschluß ihrer Mission fortgeführt und entwickelt würde." Heute bestehen in den meisten Entwicklungsländern, die auf dem Weg zur In-

(1) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 31 f

(2) Anm. d. Verf.: Nach Roberts R. S. jr.: Economic development, human skills and technical assistance; Genf-Paris (Droz-Minard) 1962, S. 143 benötigte das IAA sechs Jahre Erfahrung mit den anfänglichen Produktivitätsmissionen, bis man diese Notwendigkeit erkannte und das Schwergewicht der Produktivitätsarbeit auf die Fortbildung von Betriebsführungskräften verlegte.

dustrialisierung schon etwas vorangeschritten sind, derartige, oft in Zusammenarbeit mit dem IAA errichtete Zentren, die sich bevorzugt mit der Fortbildung von Betriebsführungs Kräften befassen. Das IAA verlegt den Schwerpunkt der technischen Zusammenarbeit auf diesem Gebiet jetzt auf die Ausbildung von Betriebsführungsberatern (1).

Da sich die Produktivitätsförderung nicht auf die Fabriken beschränken darf, sondern die Leitung des Betriebs in seiner Gesamtheit erfassen muß, berücksichtigt die IAO (2) bei ihren Vorhaben der technischen Zusammenarbeit alle Tätigkeitsbereiche des Betriebs, "...der ja letzten Endes der eigentliche Träger des wirtschaftlichen Fortschrittes ist."

Die Durchführung und Verwaltung der verschiedenen Programme zur Fortbildung von Betriebsführungs Kräften wird vom IAA unterstützt und ergänzt durch Forschungen, vergleichende Untersuchungen, Vorbereitung von internationalen Seminaren und Herausgabe von Veröffentlichungen. Letztere stellen besonders wertvolle Hilfsmittel dar, da an "...kurzgefaßten, den Verhältnissen in den Entwicklungsländern angepaßten Lehrbüchern zur Einführung in verschiedene Sparten der Betriebsführung" nach Ansicht des IAA (3) Mangel herrscht.

(1) Vgl. IAK 56, 1971, I, (2), S. 32

(2) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 32

(3) ebenda, S. 33

Nach Meinung des IAA (1) hat sich "...die Gründung des Sonderfonds der Vereinten Nationen auf die Gestaltung der Vorhaben nachhaltig ausgewirkt," insbesondere wegen der dadurch ermöglichten Programmkontinuität über mehrere Jahre hinaus und wegen der Forderung an die Entwicklungsländer sich durch "...Erstellung einer Counterpart-Organisation am Programm aktiv zu beteiligen (2)," wodurch der institutionsschaffende Effekt der Programme verstärkt wird. Die Bedeutung und der Erfolg der bisherigen Vorhaben mögen schon aus der Tatsache deutlich werden, daß heute in den "...einschlägigen Missionen zum Teil Sachverständige tätig sind, die aus Ländern stammen, die seinerzeit selbst die Hilfe der IAO auf diesem Gebiet (3)" in Anspruch genommen haben.

Erwähnenswert ist schließlich in diesem Zusammenhang die ausführliche Studie von Roberts (4) über die Tätigkeit der IAO auf dem Gebiet der Produktivität und der Fortbildung von Betriebsführungskräften. Roberts glaubt wie viele andere, daß bei den Bemühungen um eine Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung die menschliche Arbeitskraft in der Vergangenheit zu sehr vernachlässigt worden ist. Zwar wurde in jüngster Zeit viel getan um technisches "know-how" von den Industrieländern auf die Ent-

(1) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 34

(2) ebenda

(3) ebenda

(4) Roberts R. S. jr., a. a. O.

wicklungsländer zu übertragen, jedoch hat man nach Ansicht von Roberts die dazugehörigen Management-Techniken nicht genügend beachtet. Das Programm der IAO auf diesem Gebiet, das im Verlauf der Untersuchung gewürdigt und durch eine Fallstudie über ein Projekt in Indien abgerundet wird, erscheint Roberts als ein besonders wertvoller und zweckmäßiger Beitrag in diesem bisher vernachlässigten Bereich der Entwicklungshilfe (1).

Schließlich ist hier noch ein Problem zu beachten, auf das u. a. Price hinweist (2), nämlich die zugegebenermaßen politische Frage, wem die durch Produktivitätssteigerungen dank der Hilfe der IAO erzielten, zusätzlichen Gewinne zugute kommen sollen. Price lehnt mit Recht ab, daß diese bevorzugt den Unternehmern zufließen sollen und betrachtet es als Aufgabe der IAO, darauf zu achten, daß die derart erreichten Erfolge sich in einer Steigerung des Lebensstandards der Allgemeinheit niederschlagen, was ja schließlich das Ziel jeglicher technischer Zusammenarbeit sei. Obwohl die IAO diese Meinung teilt (3), erscheint es fraglich, ob die IAO trotz ihrer Dreigliedrigkeit und den daraus resultierenden Möglichkeiten der Einflußnahme in jedem Fall in der Lage ist eine einseitige Verteilung der Früchte ihrer Hilfstätigkeit zu verhindern.

(1) Vgl. insbesondere die Schlußfolgerungen von Roberts R. S. jr., a. a. O., Kapitel VIII, S. 141 ff

(2) Price J.: International Labour Organisation, 50 Years On, London (Fabian Society) 1969, S. 30

(3) Vgl. IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 31

3123 Kleingewerbe und Handwerk

In den fünfziger Jahren wandten sich besonders die dichtbevölkerten Länder Asiens, in denen das traditionelle Handwerk eine wichtige Rolle spielte, mit der Bitte um technische Zusammenarbeit an die IAO. Man wollte das meistens hinsichtlich Kunstfertigkeit hochentwickelte Handwerk und Kunstgewerbe neu beleben und vor allen Dingen modernisieren. Nach Angaben des IAA (1) bezogen sich die meisten Ansuchen "... auf die Unterstützung innerstaatlicher Stellen und auf die Einführung besserer Geräte und Produktionsmethoden, einschließlich der Ausbildung in den neuen Verfahren und in der Bedienung der vor kurzem eingeführten Maschinen."

Das Programm erwies sich in den verschiedenen Ländern als erfolgreich, da die Förderungsmaßnahmen unter meist günstigen Voraussetzungen in einem Wirtschaftszweig ansetzen, der dem erreichten Entwicklungsniveau adäquat ist. Heute liegt das Schwergewicht des IAO-Programms zur Förderung von Kleingewerbe und Handwerk in den afrikanischen Ländern, die meist zwischenzeitlich in diese Entwicklungsstufe hineingewachsen sind (2).

(1) IAK 31, 1967, VIII, (1), S. 35

(2) Einzelheiten siehe IAO : Au service de la petite industrie
= Etudes et documents, N. S. no. 61, Genf (IAA) 1961

313 Entwicklung sozialer Institutionen

Die technische Zusammenarbeit der IAO auf diesem Gebiet (1) bemüht sich um die Bildung oder Stärkung von sozialen Institutionen, die einerseits den im Lande herrschenden Verhältnissen gerecht werden und andererseits zu einer Beteiligung der Bevölkerung an den Erfolgen des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts beitragen.

Dabei kommt den Gebieten des Arbeitsrechts, der Arbeitsverwaltung und der Arbeitsbeziehungen eine maßgebende Bedeutung zu. Die technische Zusammenarbeit in diesen Bereichen soll in der Formulierung des IAA (2) "...den Ländern helfen, eigene Systeme der Arbeitsbeziehungen zu entwickeln und bei Dienststellen zu verstärken, denen die Aufstellung und Durchführung der Arbeits- und Sozialpolitik obliegt." Bei der Lösung arbeitsrechtlicher Fragen beschränkt sich die IAO in der Regel darauf Sachverständige zu entsenden, die die Länder bei der Ausarbeitung und Modifizierung von Arbeitsgesetzen unterstützen können.

Was die Arbeitsverwaltung betrifft, so hilft die IAO den Regierungen dabei die notwendigen Grundlagen für die Verwirklichung sozialpolitischer Ziele mit geeigneten Mitteln zu schaffen und die vorhandenen Arbeitsverwaltungsdienste zu vervollkommen.

(1) Ausführlich siehe IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 36 ff

(2) ebenda, S. 36

Die technische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Arbeitsbeziehungen, für die in letzter Zeit immer mehr Ansuchen eingegangen sind, zielt schließlich darauf ab, die Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände bei der Verbesserung der Arbeitsbeziehungen zu beraten und auf die Entwicklung einer allseits anerkannten, gesunden Personalpolitik hinzuarbeiten.

In den drei vorgenannten Bereichen geht die Ausbildungstätigkeit der IAO in Form von Lehrgängen, Seminaren oder internationalen bzw. regionalen Studiengruppen vor.sich, an denen vorwiegend Beamte aus Arbeitsministerien, Betriebsführungskräfte und Gewerkschaftsfunktionäre teilnehmen.

Dagegen wendet sich das 1956 begonnene Arbeiterbildungswerk der IAO mehr an die breite Masse der arbeitenden Bevölkerung in den Entwicklungsländern. Das Ziel des Arbeiterbildungswerks besteht in den Worten des IAA (1) darin, "...den Gewerkschaften und Arbeiterbildungsverbänden zu helfen, ihre Bildungsdienste zu entwickeln und Arbeitnehmern und ihren Vertretern Kenntnisse über soziale und wirtschaftliche Fragen zu vermitteln." Wegen des zu erwartenden Multiplikatoreffektes liegt das Schwergewicht der Tätigkeit der IAO auch hier nach Angaben des IAA (2) "...auf der Ausbildung von Lehrkräften für Arbeiterbildungskurse und gewerkschaftliche Forschungsreferenten, von Gewerkschaftsfunktionären, die

(1) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 38

(2) ebenda

für wirtschaftliche und Produktionsfragen verantwortlich sind, und von Arbeitnehmervertretern in Organen, in denen wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungen vorbereitet oder getroffen werden." Das IAA glaubt (1), so "...in sehr nützlicher Weise die Bemühungen der Gewerkschaften, ihre Mitglieder in gewerkschaftlichen Fragen auszubilden und für die Aufgaben vorzubereiten, die die Industrialisierung und der nationale Aufbau in den Entwicklungsländern mit sich bringen," zu ergänzen.

Der weitaus größte Teil der technischen Zusammenarbeit der IAO bei der Entwicklung sozialer Institutionen entfällt schließlich auf das Genossenschaftswesen in Handel, Gewerbe und Landwirtschaft (2). Während bis 1960 die Vorhaben meistens darauf abzielten, die institutionellen Vorbedingungen

(1) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 38

(2) Vgl. Orizet J. B.: Le Bureau International du Travail et la coopération dans les pays en voie de développement - portée de la recommandation no. 127; in: R. études coopératives (1) 1967 : 55 - 61 sowie Gbiki M.: L'action du BIT dans le domaine de la coopération en Afrique; in: Arch. int. Socio. Coop. 12, 1962 : 206 - 215; siehe auch IAO : ILC, 49th session 1965, report VII, (1+2) : The role of cooperatives in the economic and social development of developing countries. Genf (IAA) 1964/65 und IAO : ILC 50th session 1966, report IV (1+2) : The role of cooperatives in the economic and social development of developing countries. Genf (IAA) 1965/66

für das Genossenschaftswesen im allgemeinen zu schaffen, gehen heute immer mehr Ansuchen um Hilfe in hochspezialisierten Einzelbereichen ein, nachdem die Genossenschaftsbewegungen in den verschiedenen Ländern mittlerweile an Boden gewonnen haben und ihr wertvoller Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung erkannt worden ist (1).

Die IAO ist jedoch um die Vermeidung einer allzu weitgehenden Zersplitterung und die Aufstellung koordinierter, nationaler Genossenschaftsprogramme bemüht und beabsichtigt jeweils nationale Zentren für die Entwicklung von Genossenschaften einzurichten (2).

314 Arbeits- und Lebensbedingungen

"Die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, die Gewährleistung eines zur Bestreitung des Lebensunterhaltes angemessenen Lohnes und der Schutz des Arbeitnehmers bei Krankheit oder Unfall gehören" - in den Worten des IAA (3) - "... zu den grundlegenden Zielen der IAO, die in ihrer Verfassung verankert sind. Dies bedeutet," - so fährt das IAA fort - "... daß die Verbesserung der sozialen Verhältnisse

(1) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 39; eine allgemeine Einführung in das Genossenschaftswesen und seine Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung bietet z. B. Ghaussy A. G. : Das Genossenschaftswesen in den Entwicklungsländern. Freiburg i. Br. (Rombach) 1964

(2) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 39

(3) ebenda, S. 40

und die Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit gegenüber der wirtschaftlichen Entwicklung nicht zurückgestellt, sondern vielmehr in einer geplanten und bewußt verfolgten Politik angestrebt werden sollten." Nach Meinung des IAA (1) haben diese Grundsätze jedoch "...durchaus nicht in allen Ländern ihren Niederschlag in der Sozialpolitik gefunden. Infolgedessen war die Zahl der unmittelbar auf die Verbesserung der allgemeinen Arbeitsbedingungen gerichteten Vorhaben bisher gering."

Die enge Verbindung der Außenarbeit der IAO mit ihrer normensetzenden Tätigkeit wird hier besonders deutlich, da die verschiedenen, internationalen Übereinkommen und Empfehlungen geeignete Hilfsmittel für Sachverständige und Regierungen darstellen.

Die Soziale Sicherheit ist das Gebiet, auf dem die technische Hilfeleistung der IAO ihren Anfang nahm. Sie stellt heute im Sektor Arbeits- und Lebensbedingungen den weitaus größten Teil des IAO-Programms dar und umfaßt in der Aufzählung des IAA (2) "...sämtliche gesetzlich verankerten und privaten Systeme und Vorkehrungen im Zusammenhang mit ärztlicher Betreuung, Krankenschutz, Mutterschutz, Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten, Alter, Invalidität, Ableben des Ernährers, Arbeitslosigkeit und Familienzulagen."

(1) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 40

(2) ebenda, S. 41

Die IAO stimmt dabei die von ihr geleistete Hilfe jeweils auf die Bedürfnisse und den Entwicklungsstand des Empfängerlandes ab und gewährt sie in folgenden, teilweise vermischten Formen (1): "Allgemeine Erhebungen zur Ermittlung der Bedürfnisse und Ausarbeitung der Grundsatzpolitik, Vorbereitung von Gesetzen, Anwendung bestehender Rechtsvorschriften und administrative Beratung, Neuordnung bereits bestehender Systeme und allgemeine versicherungstechnische Hilfe oder die Ausdehnung eines bereits bestehenden Systems auf noch nicht erfaßte Arbeitnehmerkategorien, z. B. ländliche Arbeitskräfte." Die Tätigkeiten der IAO im Bereich des medizinischen und technischen Arbeitsschutzes haben sich - nach Angaben des IAA (2) - "... von bloßen Verhütungsmaßnahmen zu einer Politik der Förderung der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer entwickelt." Der Umfang der in diesem Zusammenhang geleisteten Vorhaben blieb bisher gering, dürfte jedoch im Laufe einer weiteren Industrialisierung in den Entwicklungsländern wohl steigen.

315 Sonstige Tätigkeitsbereiche

Wie schon erwähnt stützen sich alle Außenprogramme der IAO in mehr oder weniger großem Umfang auf die normensetzende Tätigkeit, der eine grundlegende Bedeutung zugebilligt werden muß.

(1) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 41

(2) ebenda, S. 42

"Da der eigentliche Zweck der wirtschaftlichen Entwicklung in der Hebung des Lebensstandards und der Verbesserung der sozialen Verhältnisse liegt, darf" - nach Ansicht des IAA (1) - "...keine Bemühung gescheut werden, um der arbeitenden Bevölkerung in der ganzen Welt so bald wie möglich den in den Vertragswerken der IAO vorgesehenen Mindestschutz zu sichern." Die enge Verbindung zwischen den Normen der IAO und der auf deren Grundlage geleisteten technischen Zusammenarbeit wird auch durch die Verfassung der IAO unterstrichen. Dort heißt es in Art. 10, Abs. 2 b (2) :

"...the Office shall accord to governments at their request all appropriate assistance within its power in connection with the framing of laws and regulations on the basis of the decisions of the Conference and the improvement of administrative practices and systems of inspection."

"Abgesehen von den durch die internationalen Normen geschaffenen Kriterien, beruht" - in den Worten des IAA (3) - "...die Auswahl und Durchführung der von der IAO unternehmenen Programme der technischen Zusammenarbeit auf einer eingehenden Prüfung ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen und des Ausmaßes, in dem sie zum Fortschritt beitragen können." Zu diesem Zweck sind wirtschaftliche

(1) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 42 f

(2) Nach Johnston G. A.: The International Labour Organisation - its work for social and economic progress, London (Europa) 1970, S. 290

(3) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 44

und statistische Analysen erforderlich. Obwohl die technische Zusammenarbeit der IAO auf diesem Gebiet, insbesondere durch Entsendung von Arbeitsstatistikern, im Umfang nicht sehr bedeutend ist, zeigt sich ihr Wert nach Ansicht des IAA (1) trotzdem in der Tatsache, daß die durchgeführten Analysen "... zur Koordinierung der gesamten Tätigkeit der IAO auf dem Gebiet der technischen Zusammenarbeit beigetragen und ihr neue Impulse verliehen" haben.

32 Vorbereitung, Durchführung und Bewertung der Programme für technische Zusammenarbeit

Nachdem im vorausgehenden Abschnitt die Entwicklung, der Gegenstand und der Umfang der IAO-Programme beschrieben wurden, sollen nun Probleme behandelt werden, die bei der Vorbereitung, Durchführung und anschließenden Bewertung der Projekte entstehen (2).

321 Vorbereitung

Wie schon mehrfach erwähnt, stammt der größte Teil der Mittel, die der IAO für ihr Programm der technischen Zusammenarbeit zur Verfügung stehen, nicht aus ihrem eigenen Haushalt, sondern werden ihr vom UNDP bereitgestellt. Die Beschlußfreiheit der IAO ist daher dementsprechend

(1) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 45

(2) Ausführlich siehe IAK 51, 1967, VIII, (1), Kapitel III, IV und V, S. 46 ff

eingengt, da sie an Vorschriften, Grundsätze und Bedingungen, die für die UNDP-Programme gelten, gebunden ist. Außerdem obliegt die endgültige Genehmigung aller Gesuche, die das UNDP betreffen, dem Verwaltungsrat dieses Programms; jedoch ist der Verwalter in dringenden Fällen befugt, vorbehaltlich der späteren Berichterstattung an den Verwaltungsrat neue Gesuche oder Abänderungen bestehender Programme zu genehmigen. Allerdings kann die IAO jederzeit unter Umgehung dieser Vorschriften, oder falls ein schnelles Handeln erforderlich ist, ihr interessant und förderungswürdig erscheinende Projekte in ihren ordentlichen Haushalt aufnehmen, so daß eine gewisse Flexibilität gegeben ist.

Alle Programme setzen jedoch ein gemeinsames Vorgehen der Regierung des Empfängerlandes und der IAO voraus. So gehören alle Vorhaben zu den allgemeinen Entwicklungsanstrengungen der jeweiligen Regierungen und müssen daher genau in das von den Regierungen entwickelte Konzept passen. Insbesondere müssen die von den Regierungen aufgestellten Dringlichkeitsstufen beachtet werden. In der Regel sind die Regierungen bei der Festsetzung dieser Ziele sehr selbstbewußt, so daß es für die IAO manchmal nicht leicht ist, zu übereinstimmenden Vorstellungen über die Dringlichkeit von Projekten zu kommen (1). Unter Beachtung des Grund-

(1) Ein Beispiel sei der von einer Studiengruppe der Vereinten Nationen ausgearbeitete Bericht UNO : An evaluation of the impact of the technical co-operation programme of the UN family of organizations in Tunisia; UN/E/4151/add.3 21.4.1966, New York (UN) 1966, zitiert nach IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 47

satzes, daß die technische Zusammenarbeit jede Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Empfängerländer zu vermeiden hat, erkennt die IAO ausdrücklich an, daß Zielentscheidungen, die beispielsweise auch die Ausarbeitung eines Entwicklungsplanes umfassen, ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich der Regierungen fallen (1).

Unter diesen Umständen ist es für die IAO eine oft nicht leichte Aufgabe sich zu vergewissern, daß die von den Regierungen ausgewählten und beantragten Vorhaben auch nach ihrer eigenen Meinung geeignet sind, am besten zum wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt beizutragen. Für die IAO ergibt sich hierbei gelegentlich die Möglichkeit einer frühzeitigen Einflußnahme dadurch, daß sie - ebenso wie andere Organisationen - bereits bei der Ausarbeitung eines Entwicklungsplanes (2) mit herangezogen wird. So können im Rahmen der Planung der Arbeitskraftreserven die von der IAO entsandten Spezialisten die gegenwärtigen Verhältnisse prüfen, langfristige Voraussagen treffen und geeignete Mittel zur Beseitigung etwa vorhandener Probleme und Mißverhältnisse vorschlagen.

-
- (1) Vgl. IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 47; siehe auch Goldschmidt A.: Program planning and development; in: A. Amer. Acad. polit. soc. Sci. 323, may 1959 : 50 - 58
- (2) Über die Problematik und Technik der Entwicklungsplanung siehe z. B. Waterston A.: Development planning - lessons of experience; Baltimore (Johns Hopkins) 1965; sowie Knall B.: Grundsätze und Methoden der Entwicklungsprogrammierung; Wiesbaden (Harrassowitz) 1969

Um die ständigen Kontakte zwischen den Regierungen und den Vertretern der IAO bzw. der Vereinten Nationen zu vertiefen, hat die IAO in den letzten Jahren ihre Tätigkeit stärker dezentralisiert. Besondere Bedeutung kommt hier neben den regionalen Sachverständigengruppen und den Regionalberatern des IAA den jeweiligen, sog. "resident representatives" (1) zu, den ständigen Vertretern der Vereinten Nationen in den Empfängerländern.

So sind gemäß den mit den Regierungen getroffenen Abmachungen alle Projektanträge für das UNDP über die jeweiligen, staatlichen Koordinationsstellen dem ständigen Vertreter zuzuleiten. Dieser kann dadurch seiner wichtigen Aufgabe gerecht werden, indem er die Beratungen zwischen den Regierungen und der Organisation aus dem Verband der Vereinten Nationen koordiniert und die Organisation über die sonstigen, jeweils laufenden bzw. beantragten, sowohl multilateralen als auch bilateralen Hilfsprogramme informiert. Die weitreichenden Aufgaben der ständigen Vertreter wurden vom Verwaltungsausschuß für Koordinierungsfragen (ACC) auf Ersuchen des Wirtschafts- und Sozialrates

(1) Vgl. Schaaf C. H.: The role of resident representative of the UN Technical Assistance Board; in: Int. Org. 14 (4) 1960: 548 - 562; Spence H. L. jr.: A resident representative's view of technical cooperation; in: A. Amer. Acad. polit. soc. Sci. 323, may 1959: 9 - 16 oder Kiradar Ü.: The structure of UN economic-aid to underdeveloped countries; Den Haag (Nijhoff) 1966, S. 33f

der Vereinten Nationen (ECOSOC) genau formuliert (1).

Während manchmal die Anträge der Regierungen nur auf eine Fortsetzung bereits bestehender Programme gerichtet sind, ist es in anderen Fällen geboten, zuerst vorbereitende Programme durchzuführen, die es gestatten, die bestehenden Probleme zu ermitteln und den Inhalt des zukünftigen Vorhabens zu umschreiben.

Nach Angaben des IAA (2) werden im Laufe der vorbereitenden Besprechungen auch gewisse Anträge radikal abgeändert oder sogar völlig fallengelassen, wobei zu bedenken ist, daß solche "Ergebnisse" nicht sichtbar werden. Während zu Beginn der technischen Hilfe oft die Tendenz festzustellen war, daß gleichzeitig in verschiedenen Richtungen gearbeitet wurde, glaubt die IAO durch ihre Koordinationsbemühungen Zersplitterungen der verschiedenen Vorhaben vermeiden zu können.

(1) Einzelheiten siehe IAK 51, 1967, VIII, (1), Anhang II, S. 101 ff, wo auch über die Koordinierungsbemühungen hinsichtlich des Anden-Programms der IAO berichtet wird. Interessant in diesem Zusammenhang ist auch der Bericht einer vom ODI und der Ditchley Foundation abgehaltenen, internationalen Tagung, wenngleich die bilaterale Hilfe im Vordergrund steht; insbesondere der Beitrag von Hoffman M.: The co-ordination of aid; in: Overseas Development Institut (Hrsg.) : Effective aid; London (ODI) 1967; 65 - 83

(2) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 51

Während die Beamten und Sachverständigen des IAA mit den Regierungen verhandeln, nehmen sie auch Kontakte mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen auf, um sie von den geplanten Vorhaben zu unterrichten und um ihre Stellungnahme zu bitten. Dieses Vorgehen ist durch die dreigliedrige Struktur der IAO bedingt und hat sich, nach Ansicht des IAA (1), bisher als sehr zweckmäßig erwiesen, da "...die Unterstützung der Berufsverbände eine Voraussetzung für den Erfolg der Aktion ist."

Während der ständige Vertreter der Vereinten Nationen (2) und die Beamten der Regionalbüros des IAA als die zuständigen Koordinatoren der ersten Stufe, d. h. innerhalb des Entwicklungslandes, anzusehen sind, wird die Koordinierung der zweiten Stufe innerhalb des Gesamtverbandes der Vereinten Nationen vom Verwaltungsausschuß für Koordinierungsfragen (3) und vom gemeinsamen, beratenden Ausschuß für das UNDP gebildet. Der erstgenannte Ausschuß tagt zweimal jährlich unter Vorsitz des Generalsekretärs der Vereinten Nationen und hat zahlreiche, ständige Unterausschüsse eingesetzt. Dem letztgenannten Ausschuß unter Vorsitz des Valters des UNDP gehören neben dem Generalsekretär der Vereinten Nationen auch die Direktoren der Sonderorganisationen an, so daß den beteiligten Organisationen derart die

(1) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 51

(2) Vgl. Schaaf, a. a. O. und Spence, a. a. O.

(3) Einzelheiten z. B. bei Ahmed L. N.: The organisation and methods of the United Nations Administrative Committee on Co-ordination; in: R. int. Sci. adm. 24 (3) 1958 : 333 - 346

Mitwirkung an der Ausarbeitung der Richtlinien und Beschlüsse betreffend das UNDP ermöglicht wird. Auf diese Weise ist man nach Kräften um eine Koordinierung innerhalb des Verbandes der Vereinten Nationen bemüht, wenngleich die Schwierigkeiten nicht in dem Umfang auftreten würden, wenn die Zahl der handelnden, mehr oder weniger selbständigen Organisationen, Ausschüsse usw. nicht so vielfältig wäre.

Weitaus am schwierigsten ist jedoch das bisher nur unzureichend gelöste Problem der Koordinierung mit den anderen multilateralen und bilateralen Hilfsaktionen. Zwar bestehen Verpflichtungen der Entwicklungsländer zur Berichterstattung und es werden Vereinbarungen mit den wichtigsten, zwischenstaatlichen Organisationen und den bedeutendsten Geberländern getroffen. Auch sind die Koordinationsbemühungen der OECD durchaus anerkennenswert. Jedoch werden die von den verschiedensten Stellen unternommenen Bemühungen häufig durch die vielfältigen Verfahren der technischen, insbesondere bilateralen Hilfe, durch politische Entscheidungen der auf beiden Seiten beteiligten Regierungen und durch die mangelnde Beeinflußbarkeit privater Hilfeleistungen und Investitionen erschwert. Der Vorwurf, daß manche Entwicklungsländer die verschiedenen Geberländer und Organisationen gegeneinander ausspielen, kann leider oft zu Recht erhoben werden.

In jüngster Zeit wurden sowohl die Bemühungen der OECD als auch der Vereinten Nationen um eine Verbesserung der

Koordinierung verstärkt, was sicher zumindest teilweise auf die Empfehlungen des Pearson-Berichts zurückzuführen ist (1).

322 Durchführung

Während bei der Vorbereitung der Vorhaben die IAO im wesentlichen den betreffenden Regierungen im Rahmen der allgemeinen Politik der IAO die technischen Unterlagen für deren Entscheidungen vermittelt, beteiligt sich die IAO, sobald die Vorhaben gebilligt sind, an Ort und Stelle an der technischen Organisation und befaßt sich mit administrativen Fragen, die aus der Entsendung von Sachverständigen, der Ausbildung einheimischer Kräfte im Ausland durch Stipendien oder Gemeinschaftslehrgänge und durch Bereitstellung von Ausrüstungsmaterial entstehen.

Die in Wirklichkeit in der Regel eng verknüpften Probleme, die bei der Durchführung der Programme der technischen Zusammenarbeit auftreten, sollen in diesem Kapitel behandelt werden (2). Es handelt sich insbesondere um Fragen im Zusammenhang mit :

- Sachverständigen,
- einheimischem Nachfolgepersonal,
- Stipendiaten,
- Ausrüstungsmaterial,
- Eigenbeiträgen der Regierungen.

(1) Pearson-Bericht, S. 275 ff

(2) Einzelheiten siehe IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 56 ff

Die überaus vielfältigen Probleme im Zusammenhang mit der Entsendung von Sachverständigen wurden schon von vielen Autoren beschrieben (1), so daß hier eine kurzgefaßte Beschränkung auf die wesentlichen Schwierigkeiten angebracht ist, mit denen sich das IAA vorwiegend zu befassen hat.

Zu Beginn der einzelnen Vorhaben zeigt es sich nach der übereinstimmenden Meinung der meisten, sich mit der technischen Zusammenarbeit befassenden multilateralen, bilateralen oder privaten Institutionen, daß bereits die

-
- (1) Z. B. Caldwell L. K. : The role of the technical expert; in: A. Amer. Acad. polit. soc. Sci. 323, may 1959 : 91 - 99; Seers D. : Why visiting economists fail; in: J. polit. Econ. 70 (4) 1962 : 325 - 338; Raynaud E. : De quelques problèmes et difficultés, qui se présentent à un expert en sciences sociales dans un pays en voie de développement; in: Soc. Sci. Inform. 3 (4) 1964 : 49 - 94; Alexander Y. : International technical assistance experts - a case study of the UN experience, New York (Praeger) 1966; Lourié S. : La coopération technique internationale et ses besoins en experts; in: R. int. Sci. adm. 28 (3) 1962 : 291 - 295; ders. : Le problème du recrutement du personnel de la coopération technique internationale; in: Tiers-Monde 4, 1963 : 265 - 274; Vattaire J. G. : Les missions d'experts de la coopération technique; in: R. int. Sci. adm. 29 (1) 1963 : 1 - 4. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die im Auftrag des UN Research Institute for Social Development durchgeführte Untersuchung von Hyman H. H., Levine G. N., Wrigt C. R. : Inducing social change in developing communities - an international survey of expert advice, New York 1967, deren Befragung von über 400 Experten weitgehende Übereinstimmung bei den wichtigsten Problemen und ihren Lösungsmöglichkeiten ergab, vgl. Zusammenfassung S. 179 ff!

Beschaffung der benötigten Sachverständigen meist mit Schwierigkeiten verbunden ist. So wird die Anwerbung u. a. behindert durch die für die jeweilige Mission erforderlichen Fähigkeiten (1), insbesondere Sprachkenntnisse, mangelnde Verfügbarkeit hochqualifizierter Kräfte, zu befürchtende Karrierenachteile bei Aufgabe des früheren Arbeitsplatzes, Konkurrenz der verschiedenen Entwicklungsinstitutionen, meist nur kurze Laufzeit der gebotenen Verträge usw.

Die IAO versucht durch verschiedene Maßnahmen die Anwerbung von Experten, die ja meist nur in geringem Umfang aus dem vorhandenen Stammpersonal des IAA rekrutiert werden können, zu erleichtern. Da die Sachverständigen jedoch nicht erst nach Vorliegen der definitiven Stellungnahme der Empfängerländer zu den auf Antrag der Regierungen vom IAA ausgearbeiteten Vorhaben und einer genauen Aufgabenbeschreibung über die Funktion der Experten verpflichtet werden können, ist das IAA dazu übergegangen, schon im Vorstadium eines Vorhabens Kurz- oder Standardbeschreibungen der von den Sachverständigen zu erfüllenden Aufgaben auszuarbeiten und diese vorweg an

(1) Über die Eigenschaften der Experten siehe Ajdari A. P.: Les impératifs de l'assistance technique au service du développement intégral harmonisé - quel type d'homme la coopération doit-elle utiliser? in: *Dévelop. et Civilis.* (14) 1963 : 18 - 26; vgl. auch Buron R.: Some basic realities of development assistance; in: *Int. Aff. (London)* 42 (1) 1966 : 55 - 60, S. 58 ff

die verschiedenen Anwerbungsstellen zu versenden. Natürlich greift man besonders gerne auf Experten zurück, die bereits für die IAO oder auch andere Organisationen mit Erfolg gearbeitet haben. Trotzdem ist wohl solange keine entscheidende Verbesserung bei der Anwerbung von Experten zu erwarten, bis nicht bei den verschiedenen, betroffenen Organisationen eine eigene "Experten-Karriere" geschaffen wird, die eine kontinuierliche, gut bezahlte Beschäftigung über längere Zeiträume in Aussicht stellt und die ohnehin beschränkte Anzahl hochqualifizierter Sachverständiger dazu veranlassen kann ihre bisherigen Arbeitsplätze aufzugeben.

Um eine erfolgreiche Tätigkeit der Experten sicherzustellen ist eine ausreichende, vorherige Schulung über ihre Aufgaben und die Verhältnisse im Empfängerland notwendig (1). Diese Aufklärungsarbeit hat man früher oft vernachlässigt und daher manche Fehlschläge hinnehmen müssen. Das IAA hält zu diesem Zweck meistens am Hauptsitz in Genf Einführungskurse ab, wo seit einiger Zeit in Gemeinschaftslehrgängen jeweils etwa 20 Sachverständige zusammengefaßt werden, die alle für den Einsatz im Zuständigkeitsbereich der gleichen Außenstelle des IAA vorgesehen

(1) Darüberhinaus schlägt Corvine A. : Socio-cultural factors in the administration of technical assistance programs; in: R. int. Sci. adm. 28 (3) 1962 : 282 - 290 vor, auch die einheimischen Mitarbeiter (counterparts) der Experten einer entsprechenden, vorbereitenden Schulung zu unterziehen. Diese Anregung sollte verstärkt Beachtung verdienen.

sind. Die Gelegenheit zur Kontaktaufnahme mit anderen Experten, die ihrerseits bereits teilweise Missionen der technischen Zusammenarbeit durchgeführt haben, hat sich nach Angaben des IAA positiv ausgewirkt (1).

Auch wenn der Sachverständige noch so sorgfältig auf seine Aufgaben und die ihn im Empfängerland erwartenden Verhältnisse vorbereitet worden ist, so kommt seine eigentliche Lehrzeit stets erst beim Einsatz im Entwicklungsland. Hier ist für den Experten oft das Loslösen von vielem, woran er sich in seinem Heimatland gewöhnt hat, und eine Anpassung an die vorgefundenen Verhältnisse, Einstellungen, Gebräuche und Traditionen notwendig. Anstatt Widerstände zu beseitigen, wird er bei der Erfüllung seiner Aufgabe von den bestehenden Werten ausgehen müssen und sich oft mit Kompromissen oder Improvisationen zufrieden geben müssen (2).

Um Konflikte zu vermeiden, die sich aus dem Zusammentreffen der an der technischen Zusammenarbeit beteiligten Personen aus Ländern mit besonders weit auseinanderklaffendem Lebensstandard und sehr unterschiedlichen Kulturen

(1) Vgl. IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 58 - 59

(2) Über die Schwierigkeiten bei dem notwendigen, soziokulturellen Wandel siehe z. B. Foster G. M. : Traditional cultures and the impact of technological change; New York (Harper) 1962 sowie Kindermann G. K. : Kulturen im Umbruch; Freiburg i. Br. (Rombach) 1962

ergeben, schlägt Amuzegar (1) vor, die technische Zusammenarbeit in Form einer sog. Kettenhilfe durchzuführen, etwa derart, daß z. B. die USA Experten nach Japan schicken, Japan wiederum Sachverständige nach Indien sendet und indische Berater schließlich in Ghana eingesetzt werden. Die IAO hat die Chancen, die in diesem System liegen können, erkannt und bemüht sich bei der Auswahl der Experten auch Sachverständige aus Entwicklungsländern zu gewinnen und diese in Ländern einzusetzen, deren wirtschaftliche und soziale Verhältnisse vom Entwicklungsstand ihres Heimatlandes nach Möglichkeit nicht zu sehr abweichen (2).

Die Heranbildung von einheimischem Nachfolgepersonal (counterparts) wird gelegentlich als der eigentliche Sinn der technischen Zusammenarbeit bezeichnet (3). Gerade hier treten jedoch häufig die größten Schwierigkeiten auf. Da oftmals die wenigen vorhandenen, hochqualifizierten Kräfte, die am besten von den Diensten der Experten profitieren würden, von den Regierungen für unabkömmlich angesehen werden, müssen die Sachverständigen häufig mit counterparts zusammenarbeiten, deren Ausbildung

(1) Amuzegar J.: Foreign technical assistance - sense and nonsense; in: Social Research 26 (3) 1959 : 253 - 271, S. 265; die sonstigen, teilweise extremen Vorschläge Amuzegars sind zwar interessant, dürften jedoch meist zu weit gehen und den herrschenden Verhältnissen kaum gerecht werden.

(2) Vgl. Anhang II, Tabelle 12, S. 164

(3) Vgl. IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 59

unzureichend war und es nicht gestattet, die gebotenen Kenntnisse voll zu verwerten. Manchmal übt auch der dem Experten zugeordnete, einheimische Beamte hauptberuflich eine andere Tätigkeit aus oder ist selbst in leitender Stellung in der für das Vorhaben zuständigen Behörde tätig, so daß er oftmals wenig Zeit für Gespräche mit dem Sachverständigen hat und andererseits dessen Verbesserungsvorschlägen aus persönlichen Prestigeüberlegungen heraus häufig negativ gegenübersteht (1).

Während der Auslandstätigkeit des Experten bemüht sich das IAA um eine ständige Überwachung und Unterstützung. Andererseits sind die Experten bzw. Projektleiter angehalten, die Durchführung der Vorhaben in enger Zusammenarbeit mit der übergeordneten, regionalen Dienststelle abzustimmen. Besonders vielversprechend erscheint dabei der enge Kontakt mit den sog. Regionalberatern, die gelegentlich der jüngsten Dezentralisierungsmaßnahmen bei den verschiedenen Außenstellen des IAA eingesetzt wurden (2).

Neben allgemeiner Hilfe bei Problemen der Organisation, Koordination und praktischer Durchführung der Missionen

(1) Wegen Einzelheiten siehe z. B. Buitron A.: Working relations with national and local officials in technical assistance programmes; in: Econ. Develop. cult. Change 2, 1954 : 279 - 285

(2) Vgl. IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 60

an Ort und Stelle bietet sich den Regionalberatern manchmal auch Gelegenheit bei Streitfragen zwischen Experten und counterparts zu vermitteln.

Während der größte Teil der technischen Zusammenarbeit immer noch bei der IAO, ebenso wie bei anderen Institutionen der Entwicklungshilfe, auf die Entsendung von Experten entfällt, nimmt heute die Zahl der den Angehörigen der Entwicklungsländer gewährten Auslandsstipendien zu. Gelegentlich wird durch einen derartigen Auslandsaufenthalt der Stipendiat auf die Zusammenarbeit mit einem Experten vorbereitet oder im Anschluß an die bereits erfolgte Mitarbeit weitergeschult. Die Ergänzung einer Sachverständigenmission durch Auslandsstipendien ist häufig bei Vorhaben, die aus Mitteln des Sonderfonds der Vereinten Nationen (SF) bestritten werden.

Die wichtigsten hier auftretenden Probleme erstrecken sich auf die Auswahl der Stipendiaten, die Wahl des Studienlandes, die zu vermittelnden Kenntnisse und den Einsatz der Stipendiaten nach ihrer Rückkehr.

Die Vorauswahl der Kandidaten erfolgt durch die Regierungen, was oft aus politischen, persönlichen oder gar familiären Gründen zu ungerechtfertigten Bevorzugungen führt. Im Anschluß daran stellen die technischen Dienststellen des IAA ein Studienprogramm auf, das die Wünsche der Regierungen und des Bewerbers, sowie die Fähigkeiten des Kandidaten

berücksichtigt. Von großer Wichtigkeit ist dabei selbstverständlich eine genaue Prüfung der vorhandenen Sprachkenntnisse.

Ganz allgemein erfordert die Ausarbeitung von Studienprogrammen unter Berücksichtigung von Vorschlägen und Anregungen der Entwicklungsländer eine entsprechende Zusammenarbeit zwischen den Empfängerländern, den Dienststellen des IAA und den Studienländern.

Da oftmals bei der Vielzahl der von bilateralen und multilateralen Organisationen verliehenen Stipendien die Vermittlungsmöglichkeiten, d. h. die Zahl der Studienplätze, beschränkt sind, hat das IAA nach neuen Ausbildungsmöglichkeiten Ausschau gehalten, was u. a. zur Errichtung des Internationalen Zentrums für berufliche und technische Fortbildung in Turin führte (1).

Ähnliches gilt für das Institut internationale des études sociales, das zur Ergänzung der Programme der IAO als gehobenes Schulungs- und Forschungszentrum gegründet wurde.

Neben den Kursen in diesen beiden Institutionen organisiert die IAO auch andere Seminare und Studienreisen zu unterschiedlichen Zwecken. Da sich jedoch wegen der

(1) Einzelheiten siehe Kapitel 3121, S. 86 ff

kurzen Dauer derartige Veranstaltungen nur auf genau umrissene Spezialgebiete richten können, fördert die IAO auf diese Weise bevorzugt die Entwicklung sozialer Institutionen und die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen (1).

Bei der Vermittlung von Studienplätzen und Praktikantenstellen an Stipendiaten, Seminarteilnehmer usw. ist das IAA bemüht, daß die Teilnehmer nach Möglichkeit entweder in ihrem eigenen Land ausgebildet oder in ein ihrem Heimatland ähnliches und nahestehendes Land innerhalb der Region geschickt werden. Mit diesen Maßnahmen erreicht man, daß einerseits Reisekosten gespart werden und andererseits eventuelle Anpassungsschwierigkeiten der Teilnehmer an eine fremde Umgebung und ungewohnte Verhältnisse vermieden werden.

Derzeit stellt das IAA für Vorhaben der technischen Zusammenarbeit jährlich Ausrüstungsmaterial für etwa US-\$ 1 Million zur Verfügung, das einerseits zu Demonstrationszwecken dient und andererseits Werkzeuge, Gerätschaften und Laboreinrichtungen umfaßt. Schwierigkeiten ergeben sich vor allem aus der Vielfalt des Materials, was die ständige Beobachtung der Fortschritte in der Technologie erschwert und aus der Beförderung und Installation der Einrichtungen in den Empfängerlän-

(1) JAB 51, 1967, 300, 1), S. 64

dern. Größere Verzögerungen und Hemmnisse entstehen dabei nach den Erfahrungen des IAA (1) aus der Tatsache, daß oft Teile der Ausrüstung von den Empfängerländern beschafft bzw. die benötigten Räume dafür erstellt werden müssen, da es diesen manchmal schwer fällt die festgesetzten Fristen einzuhalten bzw. für eine Finanzierung zu sorgen.

Die gleichen Schwierigkeiten treten meist auch im Zusammenhang mit den von den Regierungen der Empfängerländer übernommenen, sonstigen Verpflichtungen auf, die die Bereitstellung von gewissen Diensten und Einrichtungen wie z. B. Wohnung, Büroräume, Büropersonal, Verkehrsmittel, ärztliche Einrichtungen usw. betreffen. Nach Beobachtung en des IAA (2) gilt dies jedoch im wesentlichen nur für die ärmsten und am wenigsten entwickelten Länder.

323 Bewertung

Der ständig gestiegene Umfang der Entwicklungshilfe im allgemeinen und der technischen Zusammenarbeit im besonderen hat die verschiedenen Organisationen und die beteiligten Länder ebenso wie interessierte Wissenschaftler veranlaßt, den Sinn, die Zweckmäßigkeit und den Er-

(1) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 65

(2) ebenda, S. 66

folg der jeweils ergriffenen Maßnahmen zu überprüfen (1). Diese u. a. von der OECD und den Organisationen aus der Familie der Vereinten Nationen geleisteten Untersuchungen (2) über eine Bewertung und Erfolgskontrolle der jeweiligen Programme und Vorhaben wurden besonders durch die allenthalben laut gewordene Kritik der Öffentlichkeit an der Entwicklungshilfe und den bisher nur spärlichen Erfolgen verstärkt. Besondere Erwähnung verdienen hier der auf Veranlassung der Weltbank (IBRD) von einer Expertenkommission unter Vorsitz von Lester B. Pearson verfaßte Bericht mit einer Bestandsaufnahme und Vorschlägen zur Entwicklungspolitik und die von Sir Robert Jackson ausgearbeitete Studie über die Leistungsfähigkeit des Entwicklungshilfeprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) (3).

-
- (1) Vgl. den interessanten, um theoretische Grundlagen bemühten Aufsatz von Dorner K.: Die ökonomische Evaluierung der Entwicklungshilfe; in: Z. ges. Staatswiss. 123 (4) 1967 : 682 - 697; siehe auch Blaisdell T. C. jr. : Problems of evaluating the effectiveness of development measures; in: Econ. Develop. cult. Change 2, 1954: 286 - 296; Lengyel P.: Le rôle de l'assistance technique dans le développement économique; in: Tiers-Monde 1 (4) 1960: 461 - 490, S. 476 ff; Ramos C. P.: Problems of evaluating technical assistance in a developing country; in: Philippine J. publ. Adm. 8 (4) 1964 : 303 - 307, sowie die grundsätzlichen Gedanken von Jahoda M. and Barnitz E.: The nature of evaluation; in: Int. Soc. Sci. B. 7 (3) 1955 : 353 - 364
- (2) Z. B. Hayes S. P.: Measuring the results of development projects; Paris (UNESCO) 1959
- (3) Pearson-Bericht; Jackson-Report

Bei den Bemühungen um eine Bewertung der nach dem Einsatz menschlicher und finanzieller Ressourcen erzielten Ergebnisse im Vergleich mit den ursprünglich gesetzten Zielen wird deutlich, daß es sich hier eigentlich um ein Produktivitätsproblem handelt. Da jedoch sowohl die Ziele als auch die Ergebnisse qualitativer und quantitativer Natur sind, kann der Versuch einer Bewertung kein Maß über die Produktivität der technischen Zusammenarbeit liefern. Trotzdem sind entsprechende Untersuchungen der jeweils Beteiligten sowohl bei der Projektvorbereitung als auch während der Durchführung und nach erfolgreichem Abschluß der Vorhaben gerade wegen der vielfältigen und teilweise neuen Probleme von Vorteil, vorausgesetzt, daß die Kosten der Bewertung sich in Grenzen halten.

Die OECD weist in einer nützlichen Studie über die Bewertung der technischen Hilfe (1) auf die zahlreichen Probleme hin und hält die diesbezüglichen, bisher durchgeführten Schritte für zweckmäßig und wertvoll. Darüberhinaus tritt man für zusätzliche Forschungsmaßnahmen ein, die gemeinsamer, koordinierter Anstrengungen bedürfen. Den Schlüssel für ein erfolgreiches, weniger akademisch als praktisch ausgerichtetes Bewertungssystem, das auf jeden Fall eine aktive Mitarbeit der Em-

(1) OECD : The evaluation of technical assistance; Paris (OECD) 1969, S. 37 f

pfängerländer voraussetzt, sieht man schließlich in einer ständigen Kontrolle (1).

Nachstehend soll kurz geschildert werden, wie das IAA bei der Bewertung der Programme der technischen Zusammenarbeit vorgeht (2). So ist der Ausgangspunkt für eine Bewertung bereits bei der Festsetzung der Ziele des Vorhabens und den von der IAO und dem Empfängerland zu leistenden Beiträgen zu finden.

Im Durchführungsstadium erfolgt die Kontrolle der Experten dann durch ein umfangreiches System von Berichten und Missionen, die an den Hauptsitz des IAA, die Außenstellen und an die ständigen Vertreter der Vereinten Nationen in den Einsatzländern zu richten sind. Diese Berichte sollen möglichst wertvolle und aussagekräftige Informationen enthalten. Es werden daher die den Regierungen im Verlauf des Vorhabens unterbreiteten Denkschriften zusammen mit den Antworten beigefügt. Auf diese Weise können die technischen Dienststellen auf der Grundlage des aus allen Ländern zusammenkommenen Materials Vergleiche anstellen und den Sachverständigen ihre Stellungnahmen und Vorschläge übermitteln.

Nach Bendigung seiner Mission verfaßt der Experte regel-

(1) OECD, a. a. O., S. 32

(2) Nähere Ausführungen siehe IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 70 ff.

mäßig einen Schlußbericht, in dem der Zweck des Vorhabens, die geleisteten Tätigkeiten, die von der Regierung getroffenen Maßnahmen und die erzielten Ergebnisse berichtet wird. Schließlich sind die aufgetretenen Schwierigkeiten und eventuell noch ungelöste Probleme zu erwähnen, die durch Schlußfolgerungen und Empfehlungen für spätere Maßnahmen zu ergänzen sind. Dieser Bericht wird vom IAA geprüft und dann den Regierungen unterbreitet.

Die Stipendiaten richten regelmäßige Berichte an das IAA, das seinerseits deren Inhalt kommentiert. Besonders wichtig ist neben dem Schlußbericht, der am Ende des Lehrgangs anzufertigen ist, ein weiterer Bericht, der erst etwa ein Jahr nach Rückkehr in das Heimatland zu verfassen ist und der in der Regel erst zeigen kann, inwieweit die erworbenen Kenntnisse nunmehr durch zweckmäßigen Einsatz verwertet werden können.

Als vorteilhaft betrachtet das IAA die Tatsache (1), daß die über einen längeren Zeitraum laufenden Vorhaben aus dem Sektor Technische Hilfe des UNDP alle zwei Jahre automatisch geprüft werden. Auf diese Weise kann man untersuchen, ob und in welcher Form die Programme weitergeführt werden sollen oder ob eine Änderung angebracht ist. Außerdem ergibt sich für die IAO und die

(1) IAK 51, 1967, VIII, (1), S. 72

Regierungen regelmäßig die Gelegenheit die Durchführung des Vorhabens und dessen Bedeutung für die angestrebte Entwicklung mitzubeurteilen.

Schließlich hat das IAA gelegentlich einzelne Vorhaben, wie z. B. das Anden-Programm, durch außenstehende Beratergruppen untersuchen lassen, deren naturgemäß größere Objektivität sich bestimmt vorteilhaft auswirkt haben dürfte.

Abschließend ist zu bemerken, daß die IAO einerseits ständig versucht ihre Vorhaben den örtlichen Verhältnissen und Bedürfnissen anzupassen und durch Erfolgskontrolle zu verbessern, andererseits aber die Hauptrolle bei der technischen Zusammenarbeit im allgemeinen und deren Bewertung im besonderen dem Empfängerland zukommt. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus einem der Grundprobleme der technischen Zusammenarbeit, nämlich der Tatsache, daß der Anstoß zu einem Vorhaben von den Regierungen auszugehen hat und die von diesen gewünschten und geplanten Vorhaben für die IAO bindend sind. Die IAO kann und muß lediglich die Effizienz der technischen Durchführung ihrer Programme aus ihrer Sicht kontrollieren (1), die Bewertung und

(1) Vgl. z. B. die grundsätzliche Überprüfung der Programme der technischen Zusammenarbeit auf der 37. IAK 1954, der 45. IAK 1961 und der 51. IAK 1967; der Wortlaut der auf der 51. Tagung angenommenen EntschlieÙung ist abgedruckt in: IAO: Third African Regional Conference 1969, Report III: Technical Cooperation in Africa, Genf (IAA) 1969, Annex II, S. 25 ff

Einordnung der jeweiligen Tätigkeiten der IAO im Rahmen der Entwicklungsanstrengungen obliegt dem jeweiligen Entwicklungsland.

4 Ergebnisse und Schlußfolgerungen

Nachdem in den Abschnitten zwei und drei die technische Zusammenarbeit im allgemeinen und das Programm der IAO auf diesem Gebiet im besonderen durchleuchtet wurden, sollen in diesem abschließenden Abschnitt die gewonnenen Erkenntnisse kritisch zusammengefaßt und Schlußfolgerungen daraus erarbeitet werden. Nach den Problemen und Erfolgsmöglichkeiten der technischen Zusammenarbeit werden die Vorzüge und Nachteile des IAO-Programms zu untersuchen sein, wobei beide Bereiche im Hinblick auf die in dieser Arbeit enthaltene These von der Bedeutung der technischen Zusammenarbeit als Form der Entwicklungshilfe, die sich auf die Förderung des Faktors Arbeit richtet, zu überprüfen sind.

41 Probleme und Erfolgsmöglichkeiten der technischen Zusammenarbeit

Im Verlauf der bisherigen Untersuchung wurde deutlich, daß die technische Zusammenarbeit zwar besonders geeignet ist zu einer Lösung des Problems der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung beizutragen, bei ihrer Anwendung aber mit zahlreichen Problemen und Hindernissen zu rechnen ist. Als besonders nachteilig hat sich die Überbetonung der wirtschaftlichen Probleme und die darauf zurückzuführende, zu starke Einschaltung der Wirtschaftswissenschaften erwiesen. Ähnliches gilt für die politischen

Nebenmotive der Geberländer (1).

Die Vermittlung von "know-how" oder allgemeiner die Erziehung, Schulung und insbesondere die berufliche Ausbildung können als eine grundlegende Voraussetzung für das Ingangkommen einer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung angesehen werden.

Es ist jedoch fraglich, ob die angestrebte Vermittlung des Wissens einfach in einer Übertragung "westlicher" Lebens- und Verhaltensweisen vor sich gehen darf. Die Forderung, daß die Entwicklungsländer ihre gewohnten Gebräuche, Arbeits- und Lebenseinstellungen teilweise aufgeben und das Vorbild der industrialisierten Länder unbesehen und unverändert nachahmen sollen, ist schnell und leicht erhoben.

-
- (1) Die vielfältigen Probleme untersuchen z. B. Drachoussof V.: *Réflexions sur l'assistance technique*; in: *Reflets et perspectives de la vie économique*, sept. 1965 : 395 - 410; Langrod G.: *Deficiencies in the strategy of technical assistance*; in: *Soc. Sci. Inform.* 1 (1) 1962 : 3 - 27; Raynaud E.: *De quelques problèmes et difficultés, qui se présentent à un expert en sciences sociales dans un pays en voie de développement*; in: *Soc. Sci. Inform.* 3 (4) 1964 : 49 - 94; Lengyel P.: *Le rôle de l'assistance technique dans le développement économique*; in: *Tiers-Monde* 1 (4) 1960 : 461 - 490, sowie der Aufsatz o. V.: *Technische Hilfe westlicher Fachleute in afrikanischen Primitivgesellschaften*; in: Hunold A. (Hrsg.) : *Afrika und seine Probleme*; Erlenbach (Rentsch) 1965 : 107 - 122

Die bisherigen Erfahrungen mit der Entwicklungshilfe im allgemeinen und der technischen Zusammenarbeit im besonderen haben jedoch gezeigt, daß eine gewisse, mehr oder weniger ausgeprägte und von Land zu Land verschiedene Abkehr der Entwicklungsländer von gewohnten Vorstellungen und Verhaltensweisen zwar notwendig ist, daß aber in einer Imitation des westlichen Vorbildes keineswegs in allen Fällen ein Allheilmittel zu sehen ist.

Aus der Sicht der Industrieländer ist es jedoch aus Gründen der Bequemlichkeit verständlich, wenn diese den Entwicklungsländern eine Nachahmung der ihnen selbst vertrauten Verhältnisse als Patentrezept für die derart vorexerzierte, wirtschaftliche Entwicklung empfehlen, während es auch einleuchtet, daß die Entwicklungsländer, durch das Vorbild des hohen Lebensstandards in den Industrieländern geblendet, nur allzu gerne selbst eine Nachahmung der dort gefundenen und beobachteten, sozio-kulturellen Strukturen und Verhaltensweisen anstreben (1).

(1) Vgl. die kritischen Gedanken in dem Aufsatz o. V. : Technische Hilfe westlicher Fachleute in afrikanischen Primitivgesellschaften, a. a. O., wo die Notwendigkeit kulturellen und geistigen Wandels betont wird, der durch die Menschen in den Entwicklungsländern vollzogen werden muß. Die Hilfe westlicher Fachleute, die möglichst frei von überheblichen, abendländischen Kulturvorstellungen gewährt werden sollte, kann dabei nur als Anregung dienen.

Die technische Zusammenarbeit kann durch menschlichen Kontakt und beispielhaftes Verhalten der Beteiligten dazu beitragen, den notwendigen sozio-kulturellen Wandel in den Entwicklungsländern zu erleichtern (1). Der Ansatzpunkt der technischen Zusammenarbeit innerhalb der vielfältigen Entwicklungsbemühungen ist insoweit richtig.

In eben diesem menschlichen Kontakt liegt aber auch eine Schwäche der technischen Zusammenarbeit (2), da durch Überheblichkeit und Voreingenommenheit, oberflächliche Schulung und Information sowie mangelndes Verständnis der Sachverständigen und sonstigen, mit der technischen Zusammenarbeit befaßten Personen für die oft traditionellen Verhaltensweisen und Wertbegriffe der Menschen in den Entwicklungsländern die Missionen auch zu Mißerfolgen führen können. Eine geeignete und ausreichende, vorbereitende Schulung, die den Experten in die Lage versetzt bei seinen Bemühungen den schwierigen, idealen Mittelweg zu finden, ist daher eine wesentliche Voraussetzung für das Gelingen der technischen Zusammenarbeit.

Da die technische Zusammenarbeit sowohl im Rahmen

(1) Über die Rolle des Experten siehe Caldwell L. K. : The role of the technical expert; in: A. Amer. Acad. polit. soc. Sci. 323, may 1959 : 91 - 99

(2) Vgl. Lundstedt S. : The interpersonal dimension in international technical assistance - statement of a problem; in: Mental Hygiene 45 (3) 1961 : 374 - 382

der eigenen Bemühungen der Entwicklungsländer um Fortschritt in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung durch Bildung und Erziehung an entscheidender Stelle ansetzt als auch im Verein mit anderen Arten der Entwicklungshilfe verschiedentlich als Katalysator wirkt, kann ihr auch bei absolut geringem Umfang eine überdurchschnittliche Bedeutung zuerkannt werden, die allein schon einen stärkeren Einsatz rechtfertigt. Die Effizienz der für technische Zusammenarbeit aufgewandten Mittel kann bei sorgfältig geplantem und abgestimmtem Einsatz relativ hoch sein. Eine Grenze findet sich jedoch in der "absorptive capacity" der Entwicklungsländer für die gebotene technische Zusammenarbeit.

Da Organisation und Durchführung der Entwicklungshilfe weitgehend von den diese gewährenden Institutionen ausgehen, liegt das Schwergewicht der Verantwortung für eine zweckmäßige Projektauswahl und -gestaltung sowie für eine ausreichende Koordination außerhalb des Entwicklungslandes bei eben diesen Institutionen. Dabei ist ein Wettbewerb der verschiedenen Quellen der technischen Zusammenarbeit tunlichst zu vermeiden, um Doppelarbeit auszuschalten.

Dagegen müssen die Vorbereitung, laufende Verwaltungsarbeit und die Abstimmung der einzelnen Maßnahmen im Lande, insbesondere unter Berücksichtigung des jeweili-

gen Entwicklungsplanes bevorzugt von den dafür zuständigen Stellen im Empfängerland vorgenommen werden (1). Die mangelhafte Verwaltungsstruktur der Entwicklungsländer bildet jedoch oft ein unüberwindliches Hindernis für die ausreichende Vorbereitung und reibungslose, erfolgreiche Durchführung mancher Projekte der technischen Zusammenarbeit.

Die Bedeutung einer zweckmäßigen Programmgestaltung unter Beachtung der jeweiligen Prioritäten und eines rationellen Einsatzes der zur Verfügung stehenden Mittel brauchen dabei wohl nicht weiter hervorgehoben zu werden. Als hinderlich erweist sich hier der Mangel an eindeutigen Kriterien für die Auswahl der Projekte und Maßnahmen (2).

Die vielfältigen, in der jüngsten Vergangenheit verstärkten Bemühungen um eine rationelle Organisation, Verwaltung und bessere Koordination der verschiedenen Programme auf nationaler, regionaler und weltweiter Ebene, insbesondere hinsichtlich einer Ergänzung der technischen

-
- (1) Vgl. Goldschmidt A.: Program planning and development; in: A. Amer. Acad. polit. soc. Sci. 323, may 1959 : 50 - 58, S. 50
 - (2) Den Mangel an zweckmäßigen Strategien der Entwicklungshilfe in den Empfängerländern kritisiert z. B. Abdel-Malek T.: Some problems of technical assistance administration in developing countries; in: R. int. Sci. adm. 34 (4) 1968 : 315 - 323, S. 317 f

Zusammenarbeit durch sonstige Formen der Entwicklungshilfe, sind zwar anerkennenswert, können aber noch nicht als ausreichend und in jedem Falle als zweckmäßig angesehen werden (1).

Die technische Zusammenarbeit hat nicht nur mit Schwierigkeiten zu kämpfen, die auf Seiten der Geberländer und der von ihnen eingesetzten Instrumente zu suchen sind. So liegt die Verantwortung z. B. für die Bereitstellung geeigneter, einheimischer Mitarbeiter der Sachverständigen (counterparts) bei den Regierungen der Empfängerländer, die diese Aufgaben jedoch oft nur unzureichend erfüllen. Die Tatsache, daß die Entwicklungsländer durch eigene Leistungen, wie die Übernahme der im Einsatzland anfallenden Kosten, in der Regel nicht unwesentlich zu den verschiedenen Programmen beitragen, führt zwar dazu, daß die Entwicklungsländer am Gelingen der Vorhaben verstärkt interessiert sind und sich insgesamt um die Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben gewissenhaft bemühen, jedoch erweisen sich oft politische Ereignisse und Maßnahmen sowie persönliche Unzulänglichkeiten und Entscheidungen der unmittelbar zuständigen Personen als hinderlich.

(1) Vgl. Pearson-Bericht, S. 275 f; ein gutes Beispiel für die erfolgreichen Bemühungen der IAO auf diesem Gebiet gibt das Anden-Programm, Einzelheiten siehe Rens J.: *Le programme andin*; in: *R. int. Trav.* 84 (6) 1961 : 463 - 505, S. 500 f; siehe auch die Untersuchung der OECD : *Technical assistance and the needs of developing countries*; Paris (OECD) 1968

Von besonderer Bedeutung für den Erfolg der beiderseitigen Bemühungen ist hier, daß das Entwicklungsland bei Einsatz von Experten für die Fortführung der von den Sachverständigen begonnenen Arbeit durch rechtzeitige Schulung von Nachfolgern (follow-up) sorgt. Eine ähnliche Verpflichtung obliegt dem Entwicklungsland bei der Rückkehr von Stipendiaten und Praktikanten. Hier ist dafür zu sorgen, daß diese an ihren Arbeitsplätzen Gelegenheit haben die erworbenen Kenntnisse bestmöglich zu verwerten und weiterzugeben. Die Empfängerländer sind diesen Verpflichtungen bisher jedoch häufig nicht in ausreichendem Umfang nachgekommen (1).

In diesem Zusammenhang wird oft auf den sog. "brain-drain" hingewiesen, d. h. die Abwanderung ausgebildeter Fachkräfte aus den Entwicklungsländern in die höher industrialisierten Länder. Die Gründe hierfür liegen einerseits in dem Mangel an ausreichenden, gut bezahlten Beschäftigungsmöglichkeiten für höher qualifizierte Kräfte bestimmter, besonders bevorzugter Berufsrichtungen im Entwicklungsland und andererseits in oft persönlich bedingten Umständen, die dazu führen, daß Angehörige der Entwicklungsländer z. B. bei Studienaufenthalten in den Industrieländern die dort vorgefundenen

(1) Vgl. Langrod G.: Deficiencies in the strategy of technical assistance; in: Soc. Sci. Inform. 1 (1) 1962 : 3 - 27, S. 23

Verhältnisse einschließlich der beruflichen Entwicklungschancen kennen und schätzen gelernt haben und diese zum Anlaß nehmen, nicht mehr in ihr Heimatland zurückzukehren.

Dieser Aderlaß, der dem Strom der technischen Zusammenarbeit entgegengesetzt ist, kann wegen des oft nicht unerheblichen Umfangs für die Entwicklungsbe-mühungen eines Landes von entscheidendem Nachteil sein. Die Verantwortung durch geeignete Maßnahmen dieser Entwicklung entgegenzuarbeiten liegt jedoch bei den einzelnen Entwicklungsländern.

Eine echte, oft nicht genügend erkannte Schwierigkeit ergibt sich für die Entwicklungsländer aus Nachfolge-lasten, die den Empfängerländern im Anschluß an Vorhaben der technischen Zusammenarbeit gelegentlich erwachsen und mit denen nicht genügend gerechnet wurde. Nachfolgelasten ergeben sich etwa aus den laufenden Unterhaltskosten von Institutionen, die im Wege technischer Zusammenarbeit gegründet wurden, oder einfach dadurch, daß z. B. als Ergebnis von Programmen beruflicher Ausbildung die Zahl der Absolventen der jeweiligen Berufsrichtungen steigt und daher für ausreichende Arbeitsplätze gesorgt werden muß, die einen rationellen und ökonomischen Einsatz der wertvollen, neuen Arbeitskräfte garantieren.

Problematisch ist es des weiteren, wenn befürchtet werden muß, daß nur einzelne, elitäre Schichten der Bevölkerung eines Entwicklungslandes, die aufgrund häufig noch herrschender halb-feudalistischer, oligarchischer Systeme die Geschicke und auch die Entwicklung der jeweiligen Länder stark beeinflussen, von den Maßnahmen und Ergebnissen der technischen Zusammenarbeit bevorzugt oder gar ausschließlich profitieren. Da es jedoch nicht Aufgabe der technischen Zusammenarbeit sein kann, sich in derartige innere Angelegenheiten eines Entwicklungslandes einzumischen, auch wenn die herrschenden, politischen Verhältnisse noch so verbesserungsbedürftig sind, muß es den betroffenen Entwicklungsländern überlassen bleiben mit diesen Schwierigkeiten auf geeignete Weise selbst fertig zu werden. Die technische Zusammenarbeit muß also eventuell die Nachteile hinnehmen, die daraus entstehen können, daß die an sich möglichen Erfolge nicht in vollem Umfang der Allgemeinheit zugute kommen und sich nicht in einer allgemeinen Steigerung des Lebensstandards niederschlagen.

Manche Maßnahmen der Entwicklungshilfe im allgemeinen führen gelegentlich nicht zu dem erwünschten Erfolg, weil das nötige Entwicklungsbewußtsein in der Bevölkerung des Entwicklungslandes fehlt und auch sonstige Maßnahmen der Regierung im Hinblick auf das Inkraftkommen eines Entwicklungsprozesses nicht oder nur

wenig unterstützt werden. Der Wille zu Fortschritten in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und die nachhaltige Unterstützung der breiten Öffentlichkeit sind aber unabdingbare Voraussetzungen für den Erfolg aller Maßnahmen der systematischen Entwicklungsförderung. Die technische Zusammenarbeit kann nun in bevorzugter Weise das Entwicklungsbewußtsein wecken und die wirtschaftliche Aktivität fördern, da der menschliche Kontakt und die Schulung, die bei den Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit im Vordergrund stehen, eine diesbezügliche Beeinflussung in größtem Umfang ermöglichen.

Durch die häufige Verpflichtung der Entwicklungsländer, selbst zu den Kosten der technischen Zusammenarbeit beizutragen, wird u. a. auch erreicht, daß inländische Mittel in größerem Umfang für vielversprechende, ökonomisch sinnvolle Objekte verwendet werden, ein weiterer Anstoß zum Ausbau von inländischen Institutionen, die für Entwicklungsplanung und -förderung wichtig sind, gegeben wird und die auf anderen Gebieten gewonnenen Erfahrungen der Entwicklungsländer zur Geltung kommen können (1). In diesen Eigenleistungen der Entwicklungsländer zeigt sich besonders deutlich das Wesen der Zu-

(1) Vgl. Billerbeck K.: Reform der Entwicklungshilfe = Schriften des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Institut Nr. 14, Hamburg 1962, S. 39 f

sammenarbeit, das von jeder Seite Beiträge und Opfer verlangt. Die Leistungen und Beiträge der beiden Seiten können dabei aus dem jeweils vorhandenen sozio-kulturellen Potential schöpfen und sich für die andere Seite anregend und befruchtend auswirken.

Zu optimistische Vorstellungen und Erwartungen von einer für beide Seiten in nennenswertem Umfang befruchtenden Zusammenarbeit dürften allerdings meist enttäuscht werden, da der Ethnozentrismus und die Überheblichkeit der westlichen Länder einer verständnisvollen Würdigung des besonders in den Entwicklungsländern Asiens und Lateinamerikas vorhandenen, reichen Kulturgutes und der herrschenden Verhaltensweisen und Wertvorstellungen entgegenstehen.

Sind schon die Aussichten einer gegenseitigen Befruchtung durch technische Zusammenarbeit skeptisch zu beurteilen, so gilt dies noch mehr für den diesem Begriff ebenfalls innewohnenden Aspekt der internationalen Solidarität (1). Zwar wird die Notwendigkeit des Zusammenhaltens der Völker in den Satzungen, Resolutionen und amtlichen Veröffentlichungen der Vereinten Nationen und der verbundenen Sonderorganisationen häufig beschworen. Dieses hohe und erstrebenswerte Ziel kann

(1) Vgl. Rens J.: L'OIT et la coopération technique internationale; in: R. int. Trav. 83, 1961 : 441 - 466, S. 450

auch nicht zu oft und zu nachdrücklich betont werden. Jedoch dürfte angesichts der ständigen, politischen Verstrickungen in unserer Welt die Zeit für das Wahrnehmen eines gemeinsamen Interesses aller Menschen und eine tatkräftige, echte Zusammenarbeit auf dieser Grundlage noch nicht gekommen sein. Es bleibt zu hoffen, daß die Entwicklungshilfe, insbesondere in der Form der technischen Zusammenarbeit dazu beitragen möge das Bewußtsein der internationalen Solidarität in den Völkern zu wecken und zu fördern.

Abschließend kann festgestellt werden, daß die technische Zusammenarbeit wertvolle Beiträge zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung leisten kann, daß aber auch mit Schwierigkeiten zu rechnen ist und manche Probleme zum gegenwärtigen Zeitpunkt ungelöst bleiben müssen (1).

42 Vor- und Nachteile des IAO-Programms für technische Zusammenarbeit

In Abschnitt drei wurde das Programm der IAO für technische Zusammenarbeit geschildert und die bei Vorbe-

(1) Abdel-Malek T., a. a. O., S. 318 f verweist auf offene Fragen und schildert außerdem u. a. Probleme, die entstehen, wenn im Hinblick auf schnelle Erfolge kurzfristige Projekte den wichtigeren, langfristigen Vorhaben vorgezogen werden. Dieses politisch zu lösende Prioritätenproblem wurde an anderer Stelle bereits behandelt.

reitung, Durchführung und Bewertung entstehenden Probleme untersucht. Obwohl aus an anderer Stelle bereits genannten Gründen eine detaillierte Kritik des Programms der IAO nicht gegeben werden kann, soll wenigstens der Versuch gemacht werden, die Vorzüge und Nachteile in grober Zusammenfassung aufzuzeigen. Dies mag für die Zwecke dieser Arbeit auch genügen, da es hier lediglich darum geht, an Hand des Programms der IAO in seinen wesentlichen Grundzügen die These vom Wert der technischen Zusammenarbeit, die sich auf die Förderung des Faktors Arbeit richtet, als bedeutender Form der Entwicklungshilfe zu bekräftigen.

421 Multilaterale, dreigliedrige Organisation

Der alte Streit, ob multilaterale oder bilaterale Entwicklungshilfe vorzuziehen ist, dessen für und wider schon von genügend Autoren (1) mit mehr oder weniger Über-

-
- (1) Vgl. z. B. Asher R. E.: Multilateral versus bilateral aid - an old controversy revisited; in: Int. Org. 16 (4) 1962 : 697 - 719; Billerbeck K.: Reform der Entwicklungshilfe = Schriften des Hamb. Welt-Wirtschaftsinstituts Nr. 14, Hamburg 1962, S. 51 ff; Bräker H.: Multilaterale Hilfeleistung für Entwicklungsländer, Köln-Opladen (Westdeutscher Verlag) 1968; Coffin F. M.: Multilateral assistance - possibilities and prospects; in: Int. Org. 22 (1) 1968: 270 - 287; Symonds R.: The relationship between multilateral and bilateral programs of technical assistance; in: Int. Development Review 10 (1) 1968: 2 - 8; sowie Pearson-Bericht S. 254 ff, wo eine Verstärkung der multilateralen Hilfe empfohlen wird.

zeugungskraft dargelegt aber letztlich nicht eindeutig entschieden wurde, soll hier nicht erneut aufgerollt werden. Man kann festhalten, daß jede der beiden Formen ihre Vorzüge aber auch Nachteile hat und daß unter wechselnden Voraussetzungen und Zwecken beide Arten ihre Berechtigung haben, wenngleich die für eine multilateral gewährte Entwicklungshilfe sprechenden Vorteile insgesamt etwas zu überwiegen scheinen. Da die IAO eine multilateral und darüberhinaus auch dreigliedrig aufgebaute Institution ist, sind die in dieser Organisationsform begründeten Vor- und Nachteile besonders zu untersuchen.

Die allgemein der multilateralen Hilfe zugebilligten Vorteile, die sich aus der Abwesenheit politischer Abhängigkeiten zwischen Geber- und Empfängerland ergeben, gelten in besonderem Maße auch für die in jeder Beziehung universelle IAO. Darüberhinaus ist die IAO als Sonderorganisation in die Gesamtaktivitäten des Verbandes der Vereinten Nationen mit einbezogen, so daß sich nicht zu unterschätzende Möglichkeiten bieten, daraus besondere Vorteile zu ziehen.

Die gleiche Tatsache muß aber auch als Nachteil angesehen werden, da wegen der Selbstständigkeitsbestrebungen und der gegenseitigen Konkurrenz der vielen und ständig noch weiter an Zahl und Tätigkeitsgebieten zunehmenden Organisationen und Institutionen im Bereich der Ver-

einten Nationen die nötige, externe Koordination immer schwieriger wird und verstärkte Anstrengungen der Beteiligten erfordert. Man ist sich zwar dieser Schwierigkeiten bewußt und bemüht sich um Abhilfe, doch erscheint ein kurzfristiger, entscheidender Erfolg dieser Bestrebungen zweifelhaft, so daß bis auf weiteres mit Doppelarbeit, Reibungsverlusten und ähnlichen Schwierigkeiten gerechnet werden muß.

Ein weiterer positiver Aspekt der multilateralen Entwicklungshilfe ergibt sich in der Möglichkeit für eine ausreichende Programmkontinuität zu sorgen. Jedoch haben es die Organisationen aus dem Bereich der Vereinten Nationen einschließlich der IAO wegen politischer Widerstände der Mitgliedsländer bisher noch nicht erreicht, durch entsprechende haushaltsrechtliche Maßnahmen die Grundlagen für eine größere Kontinuität zu schaffen, wenngleich die bisherigen Fortschritte auf diesem Gebiet nicht verkannt werden dürfen. Wie groß die gelegentlich auftretenden Schwierigkeiten dabei sein können, mag die Tatsache verdeutlichen, daß - wie schon erwähnt - die USA seit 1970 an die IAO keine Beiträge mehr gezahlt haben, was die IAO zu drastischen Kürzungen der aus ihrem ordentlichen Haushalt finanzierten Programme zwang.

Da befürchtet werden muß, daß die überwiegende Zahl der Entwicklungshilfe gewährenden Länder aus politischen

Gründen vorerst nicht geneigt ist, den Anteil der durch multilaterale Kanäle zu leitenden Hilfe wesentlich zu erhöhen, obwohl von der Pearson-Kommission eine Verdoppelung binnen fünf Jahren empfohlen wird (1), wird auch in Zukunft mit Verzögerungen und anderen Unzulänglichkeiten in der Bereitstellung und Organisation der Entwicklungshilfe zu rechnen sein.

Außerdem ergibt sich aus der multilateralen Organisation insbesondere der technischen Zusammenarbeit die Möglichkeit für eine weltweite Koordination sowohl der Vorhaben aus dem Bereich der Organisation der Vereinten Nationen als auch der Projekte einzelner Länder im Rahmen ihrer bilateralen Programme zu sorgen. Diese Aufgabe einer Gesamtkoordination aller sich jeweils auf ein Land erstreckender Hilfsprogramme unter Berücksichtigung des Entwicklungsplanes kann und soll bevorzugt von einer zentralen, unabhängigen und weltweiten, also multilateralen Organisation wahrgenommen werden (2). Die Bemühungen der Vereinten Nationen und der OECD sind ein begrüßenswerter Schritt in dieser Richtung.

Ein weiterer Vorteil der multilateralen Organisation.

(1) Pearson-Bericht, S. 261

(2) Die bisherigen Erfolge der beschäftigungsstrategischen Missionen im Rahmen des Weltbeschäftigungsprogramms der IAO mögen hier als Beispiel dienen.

der von der IAO besonders genutzt wird, besteht in den verbesserten Möglichkeiten, um auf weltweiter Ebene unabhängig von nationalen Interessen, Überlegungen und Rücksichten geeignete Experten in ausreichender Zahl gewinnen zu können. Diese internationalen Experten werden darüberhinaus in den Empfängerländern auch nicht so sehr mit ihrem Herkunftsland und dessen mehr oder weniger geschätzter Politik identifiziert und viel eher als neutrale, objektive Berater angesehen, weil sie für eine multilaterale, von nationalen Interessen und Einflußnahmen weitgehend freie Organisation arbeiten.

Schließlich sind die Vorzüge hervorzuheben, die in der dreigliedrigen Struktur der IAO begründet sind. Bei der Ausgestaltung und der Durchführung der Programme haben aufgrund dieses Aufbaus der IAO und aller ihrer Gremien die Vertreter der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, also der Gruppen, die von allen Maßnahmen der Regierung und den Aktivitäten der IAO direkt betroffen sind, die Gelegenheit, diese Schritte in ihrem Sinne und unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Interessen von Anfang an mit zu gestalten und zu beeinflussen. Die Chancen dieses pluralistischen Zusammenwirkens in internationalem Rahmen erscheinen vielversprechend und werden von der IAO genau erkannt und wahrgenommen. So wurde beispielsweise die Bedeutung der ständigen Kontakte von Mitarbeitern der verschiedenen Programme der technischen Zusammenarbeit mit den drei

Vertretergruppen auf allen Aktionsebenen erst wieder von der 56. Internationalen Arbeitskonferenz betont (1).

422 Programmkonzeption und -durchführung

Bei der Betrachtung der Konzeption des IAO-Programms stößt man zuerst auf die Schwierigkeiten, die sich aus der sogar in der Verfassung niedergelegten Verpflichtung der IAO ergeben, sich jeglicher Einmischung in innere Angelegenheiten einzelner Mitgliedsländer zu enthalten. Die Probleme beginnen damit, daß der Anstoß zum Tätigwerden der IAO grundsätzlich von den Regierungen der Mitgliedsländer auszugehen hat und enden damit, daß Empfehlungen und Ratschläge von Experten manchmal ohne Nachdruck bleiben, da eine Verpflichtung zu ihrer Befolgung nicht besteht und auch nicht bestehen darf, will man nicht Souveränitätsrechte untergraben oder einschränken.

Die IAO ist jedoch in der glücklichen Lage, daß insbesondere wegen ihrer fachlichen Qualifikation und Kompetenz, die ständig weltweit unter Beweis gestellt werden, ihren Worten ebenso wie den Ratschlägen ihrer Mitarbeiter einschließlich der Experten der technischen Zusammenarbeit in der Regel gerne Gehör geschenkt wird,

(1) Vgl. den Aufsatz o. V.: La cinquante-sixième session de la Conférence internationale du Travail, juin 1971; in: R. int. Trav. 104 (4) 1971 : 279 - 301, S. 292

so daß die vorher beschriebenen Nachteile nicht so schwer wiegen. Als hinderlich erweist es sich jedoch manchmal, daß die Projektgesuche der Mitgliedsländer nicht genügend vorbereitet sind oder sich unter Mißachtung von ökonomischen Prioritäten auf weniger effiziente Vorhaben beziehen. Eine frühzeitige Einflußnahme der IAO, z. B. durch die regionalen Sachverständigengruppen oder beschäftigungsstrategische Missionen, kann da häufig einen Ausgleich schaffen.

Weitaus der größte Vorzug des Programms der IAO besteht darin, daß neben den Bemühungen um die Hebung der Beschäftigung das Schwergewicht der Tätigkeit der IAO bei der beruflichen Ausbildung auf allen Stufen liegt, kommt doch der Erziehung und beruflichen Ausbildung hinsichtlich der Bestrebungen der Länder der "Dritten Welt" um Fortschritte bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eine hervorragende Bedeutung zu. Die Ausgestaltung der Programme auf diesem Gebiet versucht unter Ausnutzung der mehrfach beschriebenen Multiplikatoreffekte mit den bescheidenen, zur Verfügung stehenden Mitteln höchstmögliche Erfolge zu erzielen. Außerdem hat die Konzentration auf die Schulung von Personen wie Berufsschullehrern, Instruktoren, Werkmeister und dgl. den Vorteil, daß neben fachlichen auch pädagogische Kenntnisse vermittelt und vorhandene, diesbezügliche Fähigkeiten gefördert werden können. Diese

Personen sind dann in hervorragender Weise in der Lage, durch ihre Tätigkeit die auf dem Weg zum notwendigen sozio-kulturellen Wandel erforderlichen Schritte des Umdenkens bei ihren Schülern und Mitarbeitern zu erleichtern.

Es erscheint jedoch fraglich, ob der Ausbildung von Personen für landwirtschaftliche Berufe der Umfang im Gesamtprogramm der IAO eingeräumt wird, der dem hohen Anteil der in der Landwirtschaft tätigen Personen in den Entwicklungsländern entspricht. Jedoch ist zu bedenken, daß hier ein Teil des Aufgabengebietes der FAO berührt wird.

Darüberhinaus wären neben der Arbeitskraftplanung und der Erschließung der Arbeitskraftreserven verstärkte Bemühungen der IAO wünschenswert im Hinblick auf den effizienten Einsatz der Arbeitskräfte, verbunden mit der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in großem Umfang. Das Weltbeschäftigungsprogramm bietet zwar einen vielversprechenden Ansatz in dieser Richtung, es bleibt jedoch abzuwarten, ob es angesichts der wenigen, vorhandenen Vorstudien zum Problem des effizienten Einsatzes von Arbeitskräften in Entwicklungsländern in Kürze die erwarteten Erfolge bringen wird.

Obwohl die IAO die Bedeutung des sozio-kulturellen Wandels für die Entwicklung anerkennt, besteht allerdings

nach Überprüfung der Programme der Eindruck, daß die IAO bei der Durchführung der technischen Zusammenarbeit diesen Gesichtspunkt nicht ausreichend berücksichtigt. Jedoch muß zugegeben werden, daß an dieser Stelle ein für die Entwicklungsländer besonders heikles, aber auch brennendes Problem berührt wird. Die Zurückhaltung der IAO und das Zurückschrecken vor einer damit verbundenen, weitgehenden, am Rande des Vertretbaren liegenden Einflußnahme mögen daher verständlich sein.

Ebenso besteht der Eindruck, daß die IAO bei ihren Programmen der beruflichen Ausbildung sich im Wege der damit verbundenen Beeinflussung der Lebens- und Arbeitseinstellung zu wenig um die Bildung oder Verbesserung des Arbeitsethos bemüht und sich zu sehr auf die reine Übermittlung beruflich-technischer Fähigkeiten beschränkt. Hier läuft die IAO Gefahr, daß die technische Zusammenarbeit in einer ihrer wertvollsten und aussichtsreichsten Komponenten nicht in vollem Umfang zum tragen kommt bzw. nicht entsprechend der an sich gegebenen Möglichkeiten eingesetzt wird.

Die Bemühungen der IAO um eine verstärkte Dezentralisation ihrer Aktivitäten, insbesondere der Verlagerung der Zuständigkeit für die Durchführung der Programme der technischen Zusammenarbeit, haben sich aufgrund der bereits erzielten Erfolge als zweckmäßig erwiesen

und verdienen fortgesetzt und vertieft zu werden. Da eine stärkere Dezentralisation auch eine intensivere Koordination sowohl innerhalb der IAO, als auch extern im Rahmen der Programme der Organisationen aus dem Verband der Vereinten Nationen erfordert, sind die diesbezüglichen Anstrengungen der IAO mit Nachdruck voranzutreiben. Ansonsten muß befürchtet werden, daß die durch engeren Kontakt mit den Empfängerländern gewonnenen Vorteile der Dezentralisation durch die Nachteile einer mangelhaften Koordination wieder verloren gehen.

Die beste Lösung bei den auch von anderen Organisationen aus dem Bereich der Vereinten Nationen verfolgten Dezentralisationsbestrebungen dürfte dabei in einer verstärkten Hinwendung aller Beteiligten auf die für jedes Land zentrale und daher besonders geeignete Person des ständigen Vertreters (resident representative) sein, dessen Funktionen mit den Aufgaben der verschiedenen, in die Entwicklungsländer entsandten Vertreter der Sonderorganisationen - soweit vorhanden - zusammengelegt werden könnten.

Die IAO erkennt darüberhinaus, daß in manchen Fällen über eine bloße Koordination hinaus eine intensivere Zusammenarbeit mit anderen Institutionen sehr zweckmäßig sein kann, was die Zahl der gemeinsam mit der UNESCO, FAO, IBRD, WHO, UNIDO und anderen Organisationen

durchgeführten Vorhaben zeigt. Einen weiteren, vielversprechenden Schritt in Richtung auf das Angebot einer möglichst vielseitigen, aber dennoch ausgewogenen und gut abgestimmten Entwicklungshilfe bilden die in den letzten Jahren eingerichteten, regionalen Sachverständigengruppen, denen Experten verschiedener Fachgebiete und Organisationen angehören und die ständig Gruppen von gleichgearteten Entwicklungsländern aus derselben geographischen Region zur Verfügung stehen.

Diese an sich begrüßenswerte Entwicklung macht aber zugleich deutlich, daß die sehr weit gehende Aufspaltung der verschiedenen Sonderorganisationen und ihre Konzentration auf bestimmte, oft sehr enge Aufgabengebiete, die darüberhinaus häufig noch zum Teil von einer oder mehreren, anderen Organisationen ebenfalls als ihre eigenen Tätigkeitsgebiete angesehen werden, in ihrer Zweckmäßigkeit zumindest als zweifelhaft angesehen werden muß. Internationale Organisationen unterliegen jedoch ebenfalls dem sog. "Parkinson'schen Gesetz" und haben die Eigenschaft sich ständig auszudehnen und zu vermehren, so daß die Aussichten auf eine Verringerung der Zahl der verschiedenen Institutionen im Bereich der Vereinten Nationen, was die derzeit erforderlichen Koordinationsanstrengungen weitgehend erleichtern würde, als sehr unwahrscheinlich angesehen werden müssen.

Die Bemühungen der IAO schließlich um eine verbesserte Erfolgskontrolle ihrer Programme der technischen Zusammenarbeit verdienen volle Anerkennung. Obwohl hier ähnlich wie bei anderen ökonomischen und sozialpolitischen Maßnahmen infolge der oft ausgeschlossenen, eindeutigen Zurechnungsmöglichkeit und der Unmöglichkeit von versuchsweisen Wiederholungen unter exakt den gleichen Bedingungen die Aussagefähigkeit der Ergebnisse der Erfolgskontrolle unter Umständen eingeschränkt wird, erscheint die Bewertung und die Selbstkontrolle der Organisation im Interesse einer höchstmöglichen Effizienz der Programme und Vorhaben trotzdem vertretbar und ihre verstärkte Fortsetzung wünschenswert (1).

43 Zusammenfassung

Zur Überwindung der krassen Unterschiede in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zwischen den hochindustrialisierten und den Ländern der "Dritten Welt" werden von den ersteren heute nicht unerhebliche Hilfsmaßnahmen durchgeführt, die sich auf finanzielle, kommerzielle und technische Hilfe sowie die Lieferung von Konsumgütern erstrecken. Das Schwergewicht der multilateral und insbesondere der bilateral gewährten Hilfe liegt auf dem finanziellen Sektor und dient vorwiegend

(1) Diesen Wunsch äußert z. B. auch Mathiasen K.: Multilateral technical assistance; in: Int. Org. 22 (1) 1968 : 204 - 222, S. 222

der Beschaffung von Investitionsgütern.

Obwohl die technische Zusammenarbeit von einzelnen Ländern und vor allem von den multilateralen Organisationen seit einigen Jahren in wachsendem Umfang geleistet wird, erreicht diese - absolut gesehen - bisher nur verhältnismäßig bescheidene Ausmaße. Dies ist sehr bedauerlich, da die technische Zusammenarbeit ein hervorragendes Mittel darstellt, um durch Schulung, Beratung, persönlichen Kontakt und beispielhaftes Verhalten der Mitwirkenden den für das Ingangkommen eines Entwicklungsprozesses notwendigen sozio-kulturellen Wandel in den Entwicklungsländern herbeizuführen und in den Menschen das grundlegende Entwicklungsbewußtsein zu wecken und zu fördern, das eine Voraussetzung jeglicher wirtschaftlicher Aktivität darstellt.

Besonders aussichtsreich und vielversprechend sind hierfür die Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit, die sich auf die Förderung des Faktors Arbeit und dessen produktive Beschäftigung richten. Ebenso kann sich technische Zusammenarbeit als wertvoll erweisen, wenn sie auf die Erfordernisse anderer Formen der Entwicklungshilfe abgestimmt und dementsprechend mit diesen zusammen als Ergänzung eingesetzt wird.

Unter Berücksichtigung der obigen Feststellungen erscheint das Programm der IAO für technische Zusam-

menarbeit zur Förderung der menschlichen Arbeitskraft hervorragend geeignet, um zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder der "Dritten Welt" beizutragen. Die Untersuchung der IAO-Programme zeigte, daß deren Konzeption, nicht zuletzt wegen der multilateralen, dreigliedrigen Struktur der IAO, den Erfordernissen einer erfolgreichen Entwicklungshilfe in großem Umfang gerecht wird, obwohl bei der Vorbereitung und Durchführung der Vorhaben mannigfaltige und schwerwiegende Probleme zu lösen und manche Hindernisse noch zu überwinden sind.

Die größten Schwierigkeiten bei der technischen Zusammenarbeit, die auch die Ursache für zahlreiche Fehlschläge bilden, sind einerseits auf menschliche Unzulänglichkeiten der Beteiligten auf beiden Seiten und andererseits auf die Tatsache zurückzuführen, daß bei der Durchführung oft wissenschaftliches Neuland betreten wird, dessen Erkundung noch dazu meist mehrere Disziplinen betrifft.

In dieser Arbeit wurde versucht, die These von der technischen Zusammenarbeit als bedeutender Form der Entwicklungshilfe zu untermauern und herauszustellen, daß erfolgreiche Entwicklungshilfe bei ausgewogenem Einsatz der verschiedenen Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sich auf die sozio-kulturelle Sphäre zu konzentrieren hat, in deren

Mittelpunkt der arbeitende Mensch steht.

Abschließend wird jedoch darauf hingewiesen, daß die in Wirklichkeit herrschenden Interdependenzen und die Vielfalt der in den oft grundverschiedenen Entwicklungsländern auftretenden Probleme es verbieten, diese eine These bei der Entwicklungsförderung zu sehr in den Vordergrund zu stellen und die danach zu ergreifenden Maßnahmen als die allein richtigen und erfolgversprechenden hinzustellen. Lewis hat die hier angebrachte Einschränkung erkannt und treffend formuliert (1) :

"Wenn daher der Reformier anfähgt, nur an einem Punkt zu arbeiten, muß er sich immer vergegenwärtigen, daß, um einen Erfolg zu haben, sehr viele andere Dinge auch geändert werden müssen, außer dem, mit dem er gerade beschäftigt ist."

(1) Lewis W. A.: Die Theorie des wirtschaftlichen Wachstums; Tübingen-Zürich (Mohr-Polygraphischer Verlag) 1956, S. 14

Anhang I : Abkürzungen

ACC	Administrative Committee on Co-ordination
BIT	Bureau Internationale du Travail
CIT	Conférence Internationale du Travail
DAC	Development Assistance Committee
ECOSOC	Economic and Social Council
EPTA	Expanded Programme of Technical Assistance
FAO	Food and Agriculture Organisation
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IAA	Internationales Arbeitsamt
IAEA	International Atomic Energy Agency
IAK	Internationale Arbeitskonferenz
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IBRD	International Bank for Reconstruction and De- velopment
ICAO	International Civil Aviation Organisation
ILC	International Labour Conference
ILO	International Labour Organisation / Office
IMCO	Inter-Governmental Maritime Consultative Organisation
ITU	International Telecommunication Union
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OIT	Organisation Internationale du Travail
SF	Special Fund
UN (O)	United Nations (Organisation)

UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organisation
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
UPU	Universal Postal Union
WFP	World Food Program
WHO	World Health Organisation
WMO	World Meteorological Organisation

Die Abkürzung der Zeitschriftentitel erfolgte bevorzugt in Übereinstimmung mit :

International Bibliography of the Social Sciences : 1969,
International Bibliography of Economics, Vol. XVII, published by the International Committee for Social Sciences Documentation; London (Tavistock) 1971

Anhang II : Statistiken

Tabellle 1 : Gesamtleistung (netto) der Mitglieder des DAC aus offiziellen und privaten Quellen an Entwicklungsländer und an multilaterale Organisationen 1960 - 1970 (in Mio US-\$)

Jahr	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970 ¹
Australien	59	71	74	97	119	145	150	194	206	232	385
Belgien	182	164	118	175	164	221	178	164	243	257	309
BRD	628	847	609	621	706	735	788	1.145	1.664	2.028	1.487
Dänemark	38	33	15	10	32	15	21	25	83	151	97
Frankreich	1.425	1.406	1.395	1.342	1.361	1.299	1.320	1.341	1.320	1.710	1.808
Großbritannien	881	899	744	721	919	1.032	911	803	761	1.146	1.259
Italien	298	258	390	321	237	266	632	207	550	848	775
Japan	246	361	286	267	290	485	625	798	1.049	1.263	1.824
Kanada	145	87	110	131	142	169	267	272	398	364	526
Niederlande	239	200	114	134	118	239	254	228	276	369	457
Norwegen	10	27	7	21	23	38	17	30	59	75	67
Österreich	6	20	31	6	21	47	49	48	74	81	96
Portugal	37	44	41	51	62	30	40	79	48	98	65
Schweden	47	52	37	53	67	73	108	121	129	212	229
Spanien	157	211	161	203	110	102	110	136	241	119	137
USA	3.818	4.549	4.305	4.519	5.274	5.333	4.220	5.769	6.017	4.716	5.971
Gesamt	8.115	9.249	8.437	8.572	9.645	10.320	10.390	11.440	13.477	13.670	15.542

1 einschließlich Zuwendungen privater Hilfsorganisationen

Quelle : DAC: Development assistance - efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee - 1971 Review. Report by Edwin M. Martin, Chairman of the D.A.C. Paris (OECD) 1971, S. 164, Tabelle 1

Tabelle 2 : Aufteilung der Leistungen der OEC-Mitgliedsländer an Entwicklungsländer und multilaterale Organisationen

(in Mio US- $\text{\$}$)		1968	1969	1970
Gesamte offizielle und private Leistungen ¹ = I + II + III		13.427,4	13.569,6	15.541,7 ²
Gesamte offizielle Leistungen ¹ = I + II		7.047,5	7.191,6	7.966,4
I. Offizielle Entwicklungshilfe ¹ = A + B		6.316,2	6.609,6	6.808,0
A. Bilaterale Leistungen = 1 + 2		5.633,4	5.562,6	5.683,5
1. Zuwendungen und ähnliche Leistungen		3.344,0	3.250,2	3.297,7
- davon technische Hilfe		1.466,8	1.577,9	1.511,0
2. Kredite ¹		2.289,4	2.312,3	2.386,1
B. Beiträge an multilaterale Organisationen ¹		682,7	1.046,8	1.124,3
- davon Zuwendungen an UN-Familie		264,4	308,5	367,0
- davon Kapitalanteile Weltbank-Gruppe		148,7	345,6	291,6
II. Sonstige offizielle Leistungen ¹		731,2	582,0	1.158,6
- davon offizielle Exportkredite ¹		640,0	501,0	569,5
III. Private Leistungen zu Marktpreisen ¹ = A + B		6.380,0	6.478,0	6.734,9
A. Private Investitionen und Kredite ¹		4.783,6	4.499,8	4.560,8
B. Private Exportkredite ¹		1.596,5	1.978,2	2.174,3
Zuwendungen freiwilliger Hilfsorganisationen		(510,2) ³	(620,1) ³	840,2
1 netto	2 einfachl. Zuwendungen freiwilliger Hilfsorganisationen	3 in obigen Summen nicht enthalten		

Quelle : OECD : Development assistance - efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee - 1971 Review. Report by Edwin M. Martin, Chairman of the DAC, Paris (OECD) 1971, S. 172 - 173, Tabelle 7 (gekürzt)

Tabelle 3 : Zusammensetzung der von den DAC-Mitgliedern geleisteten, technischen Hilfe¹

	1968	1969	1970
1. Technische Hilfe (in Mio US-\$)	1.472,4	1.537,1	1.527,5
davon - Studenten und Praktikanten	139,2	151,3	171,1
- Experten und Freiwillige	596,2	732,3	749,0
- Lehrmaterial	201,2	244,5	175,4
- Sonstiges	435,8	408,9	432,0
2. Gesamtzahl der Studenten und Praktikanten	75.929	78.900	83.026
a) Studenten	41.072	43.013	44.479
davon - im Geberland	37.579	39.402	40.440
- im Herkunftsland	1.342	1.125	2.360
- in dritten Ländern	2.151	2.486	1.679
b) Praktikanten	34.857	35.887	38.549
davon - im Geberland	28.451	29.476	32.485
- im Herkunftsland	3.135	3.144	2.755
- in dritten Ländern	3.271	3.267	3.309
3. Gesamtzahl des Personals der technischen Hilfe	108.676	111.603	99.969
Lehrkräfte	44.533	48.716	40.034
"Operational personnel"	19.927	20.126	20.499
Berater	18.922	18.885	16.555
Freiwillige (meist Lehrer)	25.222	23.876	22.881
4. Personenmonate (in Tausend)			
Studenten	277,5	297,5 ²	381,3 ²
Praktikanten	136,7	148,7 ²	200,0 ²
Lehrkräfte	148,6	142,6 ²	372,1 ²
"Operational personnel"	116,2	117,0 ²	146,4 ²
Berater	108,4	95,3 ²	119,4 ²
Freiwillige	198,6	187,7 ²	192,5 ²

1 Einschließlich Schätzungen für Frankreich

2 unvollständig

Quellen : OECD : Development assistance - efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee - 1970 Review. Report by Edwin M. Martin, Chairman of the DAC, Paris (OECD) 1970, S. 190 - 191, Tabelle 17, sowie 1971 Review, Paris (OECD) 1971, S. 182 - 185, Tabellen 14 und 15 (gekürzt)

Tabelle 4 : Gesamte offizielle, bilaterale und multilaterale Entwicklungshilfeleistungen (netto), verteilt nach Regionen
im Durchschnitt der Jahre 1960 - 1966 und 1968 - 1970 (in Mio US-\$)

	Europa		Afrika		Amerika		Asien		Nicht zuteilbar ¹		Summe ²	
	1960-66	1968-70	1960-66	1968-70	1960-66	1968-70	1960-66	1968-70	1960-66	1968-70	1960-66	1968-70
Bilateral ¹ gesamt (DAC-Mitglieder)	419	336	1.500	1.347	739	984	2.468	3.208	293	506	5.420	6.382
Weltbank-Gruppe ³	23	68	54	72	122	333	156	187	-	-	345	659
EG	6	35	59	125	3	7	1	10	2	7	70	184
Versierte Nationen	5	16	56	125	23	56	76	135	19	20	184	353
Multilateral gesamt	34	119	169	322	143	396	233	332	21	27	599	1.196
Bilateral + Multilateral ²	453	455	1.669	1.669	882	1.380	2.701	3.540	314	533	6.019	7.578

¹ Einschl. Ozeanien ² Teilweise mit Rundungsfehlern ³ Einschl. Regionale Entwicklungsbanken

Quelle : OECD : Development assistance - efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee - 1971 Review. Report by Edwin M. Martin, Chairman of the DAC, Paris (OECD) 1971, S. 188 - 189, Tabelle 17 (gekürzt)

Tabelle 5 : Sektorale Verteilung der bilateralen und multilateralen technischen Hilfe - 1968 (2)

	Landwirt- schaft	Industrie- Versor- gungsw.	Gesund- heitsw.	Erziehung	Öff. Ver- waltung	Sonstigs
<u>DAC-Länder bilateral :</u>						
Studenten	9,2	20,5 ²	..	10,8	15,3	11,1 ³
Fraktikanten	17,8	14,1	8,1	5,0	8,9	13,2
Gesamtes Personal der						
technischen Hilfe	10,1	2,9	7,4	8,3	51,5	5,6
- davon Berater	17,8	7,5	10,1	12,1	11,5	11,5
Freiwillige	11,9	4,2	0,8	12,7	45,6	2,2
<u>Multilateral⁴ :</u>						
UNDP Ausgaben	28,9	20,1	14,4	5,3	14,3	5,9
EG Personal	36,1	16,0	33,5	2,2	0,4	..
Studenten u. Praktikanten	28,8	26,5	..	7,5	2,1	15,2

1 Aufgrund der Zahl der Personen, ausgenommen bei UNDP (Ausgaben) 2 Ingenieurwissenschaften
3 Rechts- u. Wirtschaftswissenschaften 4 Die sektorale Verteilung der von den Finanzinstituten
geleisteten, technischen Hilfe ist nicht verfügbar.

Quelle : OECD : Development assistance - efforts and policies of the members of the Development
Assistance Committee - 1970 Review. Report by Edwin M. Martin, Chairman of the DAC.
Paris (OECD) 1970, S. 64, Tabelle IV - 5

Tabelle 6 : Verteilung der bilateralen technischen Hilfe der DAC-Länder und der UN-Programme
nach Kontinenten - 1968 (2)

	Afrika	Asien	Amerika	Ozeanien	Sonstige bzw. nicht zurechenbar
DAC	36,9	29,9	16,8	1,7	14,7
UNDP und reguläre					
UN-Programme	36,2	30,8	22,4	0,7	9,9

Quelle : OECD : Development assistance - efforts and policies of the members of the Development
Assistance Committee - 1970 Review. Report by Edwin M. Martin, Chairman of the DAC.
Paris (OECD) 1970, S. 65, Tabelle IV - 8

Tabelle 7 : Ausgaben der IAO für Programme der technischen Zusammenarbeit (1950 - 1971)¹

(in Tausend US-\$)

Jahr	UNDP/TA ²	UNDP/SF ³	Treuhandmittel ⁴	Ordentliches Programme	Gesamt
1950-51	341,2	-	-	-	341,2
1952	1.615,4	-	-	-	1.616,4
1953	1.942,0	-	-	-	1.942,0
1954	1.782,2	-	-	-	1.782,2
1955	2.310,1	-	-	-	2.310,1
1956	2.665,3	-	-	116,2	2.781,5
1957	2.759,6	-	42,8	131,0	2.933,4
1958	2.925,1	-	77,2	146,5	3.148,8
1959	2.869,4	-	141,2	140,4	3.151,0
1960	2.744,8	132,0	272,9	334,9	3.484,6
1961	3.120,8	1.304,6	195,8	465,6	5.086,8
1962	4.403,1	3.342,0	299,0	640,5	8.684,6
1963	3.770,3	5.500,2	528,3	1.177,4	10.976,2
1964	5.365,8	5.292,9	525,4	1.331,9	12.516,0
1965	4.516,0	5.908,6	1.029,1	1.620,7	13.074,4
1966	6.213,4	6.663,3	1.248,0	1.979,6	16.104,3
1967	5.654,0	8.393,0	1.660,0	2.171,0	17.878,0
1968	6.429,0	10.642,0	1.393,0	2.339,0	20.803,0
1969	4.127,0	15.943,0	1.596,0	2.863,0	24.529,0
1970	5.531,0	19.886,0	2.017,0	2.512,0	29.946,0
1971 ⁵	8.069,0	25.152,0	3.042,0	1.666,0	37.929,0
Gesamt	79.101,5	108.159,6	14.067,7	19.635,7	220.964,7

1 Ohne Verwaltungskosten

2 Bis 1965 EPTA

3 Bis 1965 SF

2 Einschließlich der Kosten für beigeordnete Sachverständige, für Vorhaben, bei denen eine Rückzahlung vorgesehen ist, sowie einschließlich des schwedischen Programms zur Schulung von Frauen und Mädchen und des Programms der Vereinten Nationen für Congo (Kinshasa).

5 Schätzwerte

Quellen: Johnston G. A.: The International Labour Organisation - its work for social and economic progress. London (Europa Publications) 1970, S. 344; IAK 56, 1971, 1, (2), S. 52, Tabelle und IAK 57, 1972, 1, (2), S. 57, Tabelle 1

Tabelle 8 : Aufgliederung der Ausgaben für die technische Zusammenarbeit der IAO nach Programmarten und Tätigkeitsbereichen - 1971 (Schätzwerte, in Tausend US-\$)¹

Tätigkeitsbereich	Ordentl. Programm	UNDP/TI	UNDP/SF	Sonderprogramme ²	Gesamt
<u>Allgemeine wirtsch. u. soz. L.:</u>					
Statistik	33	167	-	7	
Wirtschaftsplanung	-	-	-	58	
	33	167	-	65	265
<u>Erschließung der Arbeitskraftreserven :</u>					
Berufliche Ausbildung	348	2.462	11.317	1.205	
Fortbild. v. Betriebsführungskr.	304	842	8.472	669	
	552	3.304	20.389	1.974	26.319
<u>Beschäftigungsplanung und -förderung :</u>					
	490	2.233	1.728	368	4.819
<u>Arbeits- und Lebensbedingungen :</u>					
Soziale Sicherheit	94	565	-	53	
Arbeitsschutz	16	308	342	92	
Allgemeine Arbeitsbedingungen	35	52	-	14	
Arbeit auf See	3	7	393	-	
	148	932	735	159	1.974
<u>Entwicklung sozialer Institutionen :</u>					
Arbeitsgesetzgebung u. Arbeitsbez.	33	90	-	26	
Arbeitsverwaltung	43	380	400	69	
Arbeiterbildung	312	37	-	111	
Genossensch., ländl. u. ähnl. Inst.	(58) ³	896	1.900	182	
	330	1.403	2.300	398	4.421
<u>Beigeordnete Sachverständige⁴ und :</u>					
	13	30	-	80	131
<u>IAO-Programme für technische Zusammenarbeit (1971) insgesamt :</u>					
	1.666	8.069	25.152	3.042	37.929

1 Ohne Verwaltungskosten 2 Einschl. der treuhänderisch verwalteten Mittel, FUNDRI, UNFPA, der beigeordneten Sachverständigen und der Vorhaben, für die eine Rückzahlung vorgesehen ist.

3 Auf andere Fonds Übertragene Ausgaben für 1970 4 Beigeordnete Sachverständige in den Außenstellen der IAO

Quelle: IAV 57, 1972, I, (2), S. 57, Tabelle 1

Tabelle 9 : Aufgliederung der Ausgaben der IAC für alle Programme der technischen Zusammenarbeit nach Regionen - 1970, 1971 (Schätzwerte)

Region	1970		1971	
	Tausend US-\$	Prozent	Tausend US-\$	Prozent
Afrika	12,975	43,33	15,931	42,00
Amerika	4,097	16,69	5,638	14,86
Asien	7,007	23,40	8,954	23,61
Europa	2,716	9,07	2,132	5,62
Mittlerer Osten	1,651	5,51	2,329	6,14
Interregional	600	2,00	2,945	7,77
Insgesamt	29,946	100,00	37,929	100,00

Quellen : IAK 56, 1971, I, (2), S. 53, Tabelle 2 und IAK 57, 1972, I, (2), S. 58, Tabelle 2

Tabelle 10 : Aufgliederung der Ausgaben der IAO für alle Programme der technischen Zusammenarbeit nach der Art der Unterstützung - 1970, 1971 (Schätzwerte)

Art der Unterstützung	1970		1971	
	Tausend US-\$	Prozent	Tausend US-\$	Prozent
Sachverständige	22,733	75,91	26,562	70,03
Stipendien u. Studienbeihilfen	1,755	5,86	4,989	13,15
Ausrüstungsmaterial u. Versch.	5,458	18,23	6,378	16,82
Insgesamt	29,946	100,00	37,929	100,00

Quellen : IAK 56, 1971, I, (2), S. 53, Tabelle 3 und IAK 57, 1972, I, (2), S. 58, Tabelle 3

Tabella 11 : Aufgliederung der im Rahmen aller IAO - Programme für technische Zusammenarbeit entsandten Sachverständigen und vergebenen Stipendien nach Bereichen - 1968

Bereiche	Sachverständige ¹		Stipendien	
	Anzahl	Personenmonate % der ges. Pers.	Anzahl	Personenmonate % der ges. Pers.
Allgemeine wirtsch. u. soz. Entwicklung:	13 (4)	105	8	38
Statistik	11 (2)	104	6	36
Internationale Arbeitsnormen	2 (2)	1	2	?
Erschließung der Arbeitskraftreserven:	853 (332)	6.360	336	1.419
Arbeitskraftplanung u. -organisation	109 (28)	754	20	107
Fortbildung von Betriebsführungskräften	226 (116)	2.059	107	501
Kleingewerbe und Handwerk	90 (34)	691	12	56
Berufliche Ausbildung	388 (154)	2.866	197	755
Arbeits- und Lebensbedingungen:	85 (39)	409	35	153
soziale Sicherheit	38 (15)	200	18	76
Techn. und medizinischer Arbeitsschutz	22 (11)	115	16	75
Allgemeine Arbeitsbedingungen	25 (13)	93	1	2
Entwicklung sozialer Institutionen:	171 (56)	1.178	67	324
Arbeitsrecht u. Arbeitsbeziehungen	20 (6)	106	6	29
Arbeitsverwaltung	43 (16)	251	44	229
Arbeiterbildung	15 (6)	79	8	12
Genossensch., ländl. u. ähnl. Einricht.	93 (28)	742	9	64
Insgesamt	1.122 (431)	8.652	446	1.944

¹ Sachverständige, die in einem Land mehr als einmal im gleichen Bereich im Einsatz waren, wurden nur einmal gezählt.
Die Zahlen der 1968 neu abgestellten Sachverständigen sind in Klammern gesetzt.

Tabelle 1^a : Verzeichnis der in Rahmen der ILO-Programme für technische Zusammenarbeit eingesetzten Sachverständigen nach Staatsangehörigkeit (1950 - 1971)

Herkunftsland	Anzahl	Herkunftsland	Anzahl	Herkunftsland	Anzahl
Algerien	1	Italien	99	Polen	39
Argentinien	31	Jamaika	3	Portugal	1
Äthiopien	1	Japan	23	Rumänien	2
Australien	77	Jordanien	13	El Salvador	1
Belgien	170	Jugoslawien	10	Schweden	121
Bolivien	7	Kamerun	1	Schweiz	112
Brazillien	10	Kanada	110	Senegal	4
Bulgarien	2	Kenia	2	Sierre Leone	2
Burma	1	Kolumbien	12	Singapur	1
Ceylon	6	Kongo (Brazzaville)	1	Spanien	38
Chile	36	Korea	1	Südafrika	3
China	6	Kostarika	6	Sudan	1
Dahomey	3	Kuba	1	Syrien	6
Dänemark	32	Libanon	8	Thailand	1
Deutschland (BRD)	138	Luxemburg	2	Togo	1
Ecuador	14	Malaysia	1	Tschechoslowakei	36
Elfenbeinküste	2	Mali	2	Tunesien	8
Finnland	21	Malta	1	Türkei	9
Frankreich	605	Mauritius	1	UdSSR	38
Ghana	2	Mexiko	11	Ungarn	10
Griechenland	17	Monaco	1	Uruguay	7
Guatemala	1	Neuseeland	30	Venezuela	2
Haïti	4	Niederlande	102	V. A. R. (Ägypten)	69
Honduras	1	Nigeria	2	Vereinigte Staaten	299
Indien	105	Norwegen	79	Vereinigtes Königreich	620
Indonesien	2	Obervolta	1	Vietnam	7
Irak	1	Österreich	22	Zaire	2
Iran	1	Pakistan	18	Zypern	1
Irland	10	Panama	1	Staatenlos	6
Island	1	Peru	14	Insgesamt	3.383
Israel	20	Philippinen	2	Staatsangehörigkeiten	90

Quelle : ILO : Technical co-operation activities of the ILO 1950 - 1971, Statistical tables.
Genf (ILO, hektogr.) 1972, S. 18

Tabelle 13 : Ordentliches Budget der Sonderorganisationen¹ und der Vereinten Nationen 1960 - 1969,
Freiwillige Beiträge an ERTA, SF und UNDP 1960 - 1969 (in Mio US-\$)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
FAO	10,6	11,1	14,4	16,8	18,0	23,6	27,8	29,7	34,1	33,6
UNESCO	13,8	15,8	18,2	19,7	21,3	27,6	28,6	32,9	37,3	40,1
AEC	17,1	19,2	24,2	29,8	33,9	42,1	48,2	56,3	62,5	67,4
ILO	9,6	10,4	11,6	14,5	17,0	21,5	23,5	26,5	29,1	31,1
IAEA	5,2	6,0	6,4	6,9	7,3	8,8	10,0	10,4	11,7	11,6
WHO	0,6	0,6	0,8	0,9	1,1	1,5	2,0	2,4	2,9	3,2
ITU	2,3	2,8	3,4	4,1	4,1	5,6	7,0	6,8	7,6	7,5
UPU	0,6	0,7	0,7	0,8	1,2	1,1	1,3	1,5	1,7	2,0
ICAO	4,0	4,8	5,5	5,8	6,1	6,4	7,5	7,0	7,7	8,0
IMCO	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,9	0,9	0,8	1,0	1,1
Gesamt	64,8	71,8	85,6	99,7	110,4	138,7	156,7	174,3	195,4	208,7
UN ²	55,8	71,1	84,5	92,2	100,9	107,1	118,6	131,5	140,4	151,2
UNDP	72,6	89,1	105,6	122,7	136,9	145,3	154,8	172,0	183,5	197,4 ³

1 ohne Weltbank-Gruppe, IMF und GATT 2 einschl. UNCTAD und UNIDO 3 per 30. 9. 1969

Quelle : UNO : A Study of the Capacity of the United Nations Development System, Vol. II, App. 6, Table 4,
Genf (UN) 1969

Tabelle 14 : Gesamte Nettoausgaben der Vereinten Nationen und Sonderorganisationen für Wirtschafts- und Sozialprogramme, aufgeteilt nach der Herkunft der Mittel - 1968 (in Mio US-\$)

Organisationen	Ges. Nettoausgaben	Anteil finanziert durch UNDP ¹		Aufteilung der gesamten Nettoausgaben	
		Beträge	in % der ges. Nettoausg.	ordentl. Budget	außerordentl. Mittel
UN ²	128,0	46,0	36	69,2	58,8
FAO	88,5	62,5	71	28,0	60,5
UNESCO	66,5	34,0	51	33,9	32,6
WHO	89,3	13,3	15	55,6	33,8
ILO	44,1	19,1	43	25,6	18,5
IAEA	11,4	2,1	19	9,5	1,9
WHO	7,5	4,5	59	2,7	4,8
ITU	12,1	5,5	44	6,1	6,2
JPB	2,5	0,6	23	1,7	0,8
ICAC	10,8	4,3	40	6,1	4,7
IMCO	1,0	0,2	20	0,8	0,2
Zwischensumme	462,0	191,7	42	239,3	272,7
UNDP - Verwaltung	17,1	17,1	-	-	17,1
UNICEF	45,9	-	-	-	45,9
WFP	50,7	-	-	-	50,7
UNRWA	44,0	-	-	-	44,0
Gesamtsumme	619,8	208,8	34	239,3	380,5

1 Zahlungen schließen Projekt- und Gemeinkosten ein, UNDP-Mittel werden jedoch nicht immer als außerordentlich angesehen

2 Zuteilung der Aufwendungen für Wirtschafts- und Sozialprogramme laut ACC; einschl. UNHCR, UNCTAD und UNHCR

Tabelle 15 : Ausgaben der Vereinten Nationen und Sonderorganisationen für technische Zusammenarbeit aufgeteilt nach der Herkunft der Mittel in Vergleich zu den gesamten Nettoausgaben - 1968 (in Mio US-\$)

Organisationen	Gesamte Nettoausgaben	Technische Zusammenarbeit				t. Z. in % der ges. Nettoausgaben (5:1x100)	UNDP in % der Mittel für t. Z. - (3:5x100)
		Ordentl. Budget	UNDP ²		Gesamt		
			Sonstige				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
UN ¹	128,0	6,1	41,9	5,8	53,8	42	78
FAO	88,5	-	55,7	6,7	62,4	71	89
UNESCO	66,5	1,0	30,9	1,0	32,9	49	94
WHO	89,3	27,3	11,6	3,5	42,4	47	27
ILC	44,1	2,3	17,0	1,2	20,5	46	83
IAEA	11,4	1,8	1,9	-	3,7	32	51
WHO	7,5	0,3	4,0	0,2	4,5	60	89
ITU	12,3	-	5,0	0,5	5,5	45	91
UPU	2,5	-	0,5	0,1	0,5	20	100
ICAC	10,8	0,1	3,8	0,9	4,8	44	79
IMCO	1,0	-	0,1	-	0,1	10	100
Gesamt	462,0	39,1	172,4 ³	19,8	231,3	50	75

¹ einschließlich UN/IO und UNCTAD ² nur Projektausgaben ³ ohne die durch die IBRD ausgereichten Mittel

Quelle : UNC : A Study of the Capacity of the United Nations Development System, Genf (UN) 1969, Vol. II, App. 6, Table 12

Anhang III : Literaturverzeichnis

1) Selbständige Veröffentlichungen

ADISESHIAH, M. S.:

Let my country awake - the human role in development -
thoughts on the next ten years. Paris (UNESCO) 1970

ALEXANDER, Y.:

International technical assistance experts - a case study
of the United Nations experience. New York (Praeger) 1966

BEHRENDT, R. F.:

Soziale Strategie für Entwicklungsländer - Entwurf einer
Entwicklungssoziologie. Frankfurt (S. Fischer) 1965

BILLERBECK, K.:

Reform der Entwicklungshilfe = Schriften des Hamburgischen
Welt-Wirtschafts-Archivs Nr. 14, Hamburg (Weltarchiv) 1962

BRÄKER, H.:

Multilaterale Hilfeleistung für Entwicklungsländer = Aachener
Studien zur internationalen technisch-wirtschaftlichen Zusammen-
arbeit Nr. 2. Köln (Westdeutscher Verlag) 1968

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR ENTWICKLUNGSLÄNDER :
Glossarium entwicklungspolitischer Fachausdrücke (deutsch -
englisch -französisch). Bonn (DGE) 1964

DOMERGUE, M.:

L'assistance technique - définitions et objectifs - moyens
et méthodes - conditions et limites, Paris (OECD) 1961

DRAGUHN, W.:

Entwicklungsbewußtsein und wirtschaftliche Entwicklung
in Indien = Band 28 der Schriften des Instituts für Asien-
kunde in Hamburg, Wiesbaden (Harrassowitz) 1970

DROGAT, N.:

Pays sous-développés et coopération technique. Paris (In-
stitut Catholique de Paris, Institut d'Etudes Sociales) 1959

FOSTER, G. M.:

Traditional cultures - and the impact of technological change.
New York (Harper & Brothers) 1962

GHAUSSY, A. G.:

Das Genossenschaftswesen in den Entwicklungsländern. Frei-
burg i. Br. (Rornbach) 1964

GÖBEL, H.:

Arbeitsethos und Erziehung in den Entwicklungsländern -
mit besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Peru.
Diss. Hamburg 1964

HAGEN, E. E.:

On the theory of social change. Homewood (Dorsey Press)
1962

HARBISON, F. and MYERS, C. A.:

Education, manpower and economic growth - strategies of human resource development. New York (McGraw Hill) 1964

HAYES, S. P.:

Measuring the results of development projects. Paris (UNESCO) 1959

HIRSCHMANN, A. O.:

Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung = Ökonomische Studien Band 13. Stuttgart (Gustav Fischer Verlag) 1967

HYMAN, H. H., LEVINE, G. N., and WRIGHT, C. R.:

Inducing social change in developing communities - an international survey of expert advice. New York (UN Research Institute for Social Development) 1967

JOHNSTON, G. A.:

The International Labour Organisation - its work for social and economic progress. London (Europa Publications) 1970

KEENLEYSIDE, H. L.:

International aid - a summary with special reference to the programmes of the United Nations. Toronto (McClelland & Stewart) 1966

KERMANI, T. T.:

Economic development in action - theories, problems and

procedures as applied in the Middle East. Cleveland (World Publishing Company) 1967

KIRDAR, Ü.:

The structure of United Nations economic-aid to underdeveloped countries. Den Haag (Martinus Nijhoff) 1966

KNALL, B.:

Grundsätze und Methoden der Entwicklungsprogrammierung. Wiesbaden (Otto Harrassowitz) 1969

LANGEN, H. H.:

Erfahrungen und Erfolge mit dem "Worker Trainee Programme" der IAO in Jugoslawien. Diss. Köln 1962

LEWIS, W. A.:

Die Theorie des wirtschaftlichen Wachstums. Tübingen-Zürich (Mohr-Polygraphischer Verlag) 1956

LUTHE, H. O.:

Interpersonale Kommunikation und Beeinflussung. Stuttgart (Ferdinand Enke Verlag) 1968

MADDISON, A.:

Foreign skills and technical assistance in economic development. Paris (OECD) 1965

MEIER, G. M.:

The international economics of development - theory and policy. New York (Harper) 1968

MORSE, D. A.:

The origin and evolution of the ILO and its role in the world community. Ithaca (Cornell University) 1969

MOUSSA, P.:

Les nations prolétaires. Paris (Presses Univ.) 1959

MYRDAL, G.:

Asian drama - an inquiry into the poverty of nations. A Twentieth Century Fund Study. 3 vol., New York (Pantheon) 1968

OECD :

Technical assistance and the needs of developing countries. Paris (OECD) 1968

OECD :

Development assistance - efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee - 1970 Review. Report by Edwin M. Martin, Chairman of the DAC. Paris (OECD) 1970

OECD :

Development assistance - efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee - 1971 Review. Report by Edwin M. Martin, Chairman of the DAC. Paris (OECD) 1971

OECD :

The evaluation of technical assistance. Paris (OECD) 1969

PAPANICOLAOU, E. E. :

Coopération internationale et développement économique.
Genf (Librairie Droz) 1963

PEARSON, L. B. :

Der Pearson-Bericht - Bestandsaufnahme und Vorschläge zur
Entwicklungspolitik. Bericht der Kommission für Internationale
Entwicklung, Vorsitzender Lester B. Pearson. 3. Auflage,
Wien-München-Zürich (Molden) 1969

PHILIPP, K. :

Probleme der technischen Zusammenarbeit mit den am wenigsten
entwickelten Ländern = Kieler Vorträge Nr. 60. Tübingen (Mohr) 1969

PINCUS, J. A. :

Trade, aid and development - the rich and the poor nations. New
York (McGraw Hill) 1967

PRICE, J. :

ILO - 50 years on. London (Fabian Society) 1969

ROBERTS, R. S. jr. :

Economic development, human skills and technical assistance -
a study of ILO technical assistance in the field of productivity
and management development. Genf-Paris (Droz-Minard) 1962

ROSTOW, W. W.:

Stadien wirtschaftlichen Wachstums. Göttingen (Vandenhoeck & Ruprecht) 1960

SIEBER, H.:

Die realen Austauschverhältnisse zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten. Tübingen (Mohr) 1968

TICKNER, F.:

Technical co-operation. London (Hutchinson) 1965

TURNHAM, D.:

The employment problem in less developed countries - a review of evidence. Development Centre Studies - Employment Series No. 1. Paris (OECD) 1971

UNO :

An evaluation of the impact of the technical cooperation programm of the United Nations family of organizations in Tunisia. New York (UN/E/4151/add. 3) 1966

UNO :

A study of the capacity of the United Nations development system (= Jackson-Report). Genf (UN) 1969, 2 vol.

UNO :

United Nations Development Program - what it is - what it does - how it works. New York (UN) 1967

VOELKEL, R.:

Entwicklungshilfe als Weltproblem. Frankfurt (Diesterweg)
1963

VOGEL-POLSKY, E.:

Du tripartisme à l'Organisation Internationale du Travail.
Brüssel (Editions de l'Institut de Sociologie de l'Université
Libre de Bruxelles) 1966

WATERSTON, A.:

Development planning - lessons of experience. Baltimore
(Johns Hopkins) 1965

WHETHAM, E. H. and CURRIE, J. I.:

The economics of African countries. Cambridge (University
Press) 1969

2) Beiträge in Sammelwerken

BEHRENDT, R. F.:

Gesellschaftliche Aspekte der Entwicklungsförderung; in:
Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F. Band 35 : 507 -
534. Berlin (Duncker & Humblot) 1965

FINKLE, J. L. and GABLE, R. W. (Hrsg.):

Political development and social change. New York (John
Wiley & Sons) 1966

HEYDE, P.:

ILO, International Labour Organisation; in: Dr. Gablers
Wirtschaftslexikon, herausgegeben von R. und H. Sellien,
7. Auflage, Wiesbaden (Gabler) 1967 : Band 1, Spalte
1815 - 1817

HOFFMANN, M.:

The co-ordination of aid; in: Overseas Development Insti-
tut : Effective aid - report of an international conference
held jointly by the Ditchley Foundation and the Overseas
Development Institut . London (ODI) 1967 : 65 - 83

KINDERMANN , G. K. (Hrsg.) :

Kulturen im Umbruch - Studien zur Problematik und Ana-
lyse des Kulturwandels in Entwicklungsländern. Freiburg
i. Br. (Rombach) 1962

KRUG, K.:

Wirtschaft und Bildungshilfe; in: Schriften der Friedrich-
Naumann-Stiftung Nr. 6, Stuttgart (Deutsche Verlagsan-
stalt) 1963 : 61 - 83

o. V. :

Technische Hilfe westlicher Fachleute in afrikanischen Pri-
mitivgesellschaften; in: Hunold, A. (Hrsg.): Afrika und sei-
ne Probleme. Erlenbach-Zürich-Stuttgart (Eugen Rentsch-
Verlag) 1965 : 122 - 107

RECUM, H. v.:

Das Bildungswesen als Entwicklungsfaktor; in: Boettcher, E.

(Hrsg.): Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik. Tübingen (Mohr) 1964 : 385 - 408

SKOROV, G. :

Paradoxes of policy - the example of education and employment; in: Lengyel P. : Approaches to the science of socio-economic development. Paris (UNESCO) 1971 : 362 - 379

SONNENHOL, G. A. :

Kritische Gedanken zur Entwicklungshilfe; in: Schriften der Friedrich Naumann-Stiftung Nr. 6. Stuttgart (DVA) 1963 : 9 - 31

VENTE, R. E. :

Die technische Hilfe für Entwicklungsländer = Schriftenreihe zum Handbuch der Entwicklungshilfe, Heft 4 und 5. Baden-Baden-Bonn (August Lutzeyer) 1961 - 1962; Band 1: Ein Überblick über die technische Hilfe - insbesondere die Ausbildungsprogramme in Industrieländern; Band 2: Möglichkeiten und Grenzen der Ausbildung von Angehörigen der Entwicklungsländer in Industrieländern.

WEBER, M. :

Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus; in: Weber, M. : Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie, Band 1. Tübingen (Mohr) 1920 : 17 - 206

3) Beiträge in Zeitschriften

ABDEL-MALEK, T. :

Some problems of technical assistance administration in

developing countries; in: R. int. Sci. adm. 34 (4) 1968 :
315 - 323

AHMED, L. N. :

The organisation and methods of the United Nations Administrative Committee on Co-ordination; in: R. int. Sci. adm. 24 (3) 1958 : 333 - 346

AJDARI, A. :

Les impératifs de l'assistance technique au service du développement intégral harmonisé - quel type d'homme la coopération doit-elle utiliser? in: Dévelop. et Civilis. (14) 1963 : 18 - 26

AMUZEGAR, J. :

Foreign technical assistance - sense and nonsense; in: Social Research 26 (3) 1959 : 253 - 271

ASHER, R. E. :

Multilateral versus bilateral aid - an old controversy revisited; in: Int. Org. 16 (4) 1962 : 697 - 719

BEHRENDT, R. F. :

Freiheitliche Entwicklungspolitik; in: Ordo 8, 1956 : 67 - 122

BIRIEN, M. :

L'OIT 1919 - 1969 - une tribune mondiale du travail; in: R. franç. Aff. soc. 23 (2) 1969 : 19 - 36

BLAISDELL, T. C. jr.

Problems of evaluating the effectiveness of development measures; in: Econ. Develop. cult. Change 2, 1954 : 286 - 296

BLAMONT, P.:

Le centre international de perfectionnement professionnel et technique; in: R. franç. Aff. soc. 23 (2) 1969 : 205 - 212

BLANCHARD, F.:

L'OIT et la coopération technique; in: R. franç. Aff. soc. 23 (2) 1969 : 37 - 54

BUITRON, A.:

Working relations with national and local officials in technical assistance programmes; in: Econ. Develop. cult. Change 2, 1954 : 279 - 285

BURON, R.:

Some basic realities of development assistance; in: Int. Aff. (London) 42 (1) 1966 : 55 - 60

CALDWELL, L. K.:

The rôle of the technical expert; in: A. Amer. Acad. polit. soc. Sci. 323, may 1959 : 91 - 99

COFFIN, F. M.:

Multilateral assistance - possibilities and prospects; in: Int. Org. 22 (1) 1968 : 270 - 287

CONZELMANN, P.:

Probleme der Entwicklungsförderung; in: Schmollers Jb.
80 (5) 1960 : 565 - 604

COX, R. W.:

Education for development; in: Int. Org. 23 (1) 1968 : 310 -
331

DEBEAUVAIS, M.:

La planification de la main-d'oeuvre dans les pays en voie
de développement; in: R. int. Trav. 89, 1964 : 355 - 379

DESTANNE DE BERNIS, G.:

Le concept de capacité d'absorption en matière d'aide ex-
térieure aux pays en voie de développement; in: Soc. Sci.
Inform. 8 (4) 1969 : 105 - 127

DICKSON, A. G.:

Technical assistance and idealism; in: Yb. Wld. Aff. 12,
1958 : 199 - 225

DOBRSKA, Z.:

Absorptive capacity of developing countries for foreign
aid; in: Soc. Sci. Inform. 7 (4) 1968 : 171 - 184

DORNER, K.:

Die ökonomische Evaluierung der Entwicklungshilfe; in:
Z. ges. Staatswiss. 123 (4) 1967 : 682 - 697

DRACHOUSOFF, V. :

Réflexions sur l'assistance technique; in: Reflets et perspectives de la vie économique, sept. 1965 : 395 - 410

FRANK, I. :

The role of trade on economic development; in: Int. Org.
22 (1) 1968 : 44 - 71

GBIKI, M. :

L'action du BIT dans le domaine de la coopération en Afrique;
in: Arch. int. de Sociol. Coop. 12, 1962 : 206 - 215

GLICK, P. M. :

The choice of instruments for technical co-operation; in: A.
Amer. Acad. polit. soc. Sci. 323, may 1959 : 59 - 67

GODART, A. :

Réflexions sur la coopération au développement; in: Acad.
roy. Sci. O.-Mer B. 13 (3) 1967 : 396 - 416

GOLDSCHMIDT, A. :

Program planning and development; in: A. Amer. Acad. polit.
soc. Sci. 323, may 1959 : 50 - 58

GORVINE, A. :

Socio-cultural factors in the administration of technical
assistance programs; in: R. int. Sci. adm. 28 (3) 1962 :
282 - 290

GRANDJEAT, P.:

L'Institut internationale d'Etudes sociales; in: R. franç.
Aff. soc. 23 (2) 1969 : 185 - 203

HARBISON, F. H.:

La planification du développement des ressources humaines
dans les économies en cours de modernisation; in: R. int.
Trav. 85 (5) 1962 : 473 - 501

HIGGINS, B.:

Assistance étrangère et capacité d'absorption; in: Dévelop.
et Civilis. 1 (4) 1960 : 28 - 43

HOFFMANN, W. G.:

Wachstumsnotwendige Wandlungen in der Sozialstruktur der
Entwicklungsländer; in: Kyklos 15 (1) 1962 : 80 - 94

HULL, W. J.:

Les troubles de croissance de la coopération technique in-
ternationale; in: R. int. Trav. 84 (4) 1961 : 241 - 268

JAHODA, M. and BORNITZ, E.:

The nature of evaluation; in: Int. Soc. Sci. B. 7 (3) 1955 :
353 - 364

KEYFITZ, N.:

Foreign aid can be rational; in: Int. J. 17 (3) 1962 : 237 -
250

KNALL, B.:

Grundfragen der Entwicklungshilfe - wie können sich Wirtschaftshilfe und Bildungshilfe in einer kohärenten Bildungshilfe ergänzen? in: Z. ges. Staatswiss. 120 (3) 1964 : 536 - 552

KÖLLNER, L.:

Entwicklungstheorie und Entwicklungswirklichkeit; in: Jb. soz.-Wiss. 15, 1964 : 35 - 61

KRÖLLER, E.:

Quantifizierungsprobleme der Entwicklungshilfe; in: Schmollers Jb. 87 (5) 1967 : 539 - 566

LACHARRIERE, G. de:

Aspects actuels du classement d'un pays comme "sous-développé"; in: Tiers-Monde 5 (18) 1964 : 157 - 164

LANGROD, G.:

Deficiencies in the strategy of technical assistance; in: Soc. Sci. Inform. 1 (1) 1962 : 3 - 27

LENGYEL, P.:

Le rôle de l'assistance technique dans le développement économique; in: Tiers-Monde 1 (4) 1960 : 461 - 490

LEPAWSKY, A. and R.:

Enskilling people, backbone of international development; in: Int. Develop. R. 2 (3) 1961 : 16 - 22

LOURIE, S.

La coopération technique internationale et ses besoins en experts - in: R. int. Trav. adm. 28 (3) 1962 : 291 - 295

LOURIE, S.

Le problème du recrutement du personnel de la coopération technique internationale; in: Tiers-Monde 4, 1963 : 265 - 274

LUNDSTEDT, S. :

The interpersonal dimension in international technical assistance - statement of a problem; in: Mental Hygiene 45 (3) 1961: 374 - 382

MATHIASSEN, K. III:

Multilateral technical assistance; in: Int. Org. 22 (1) 1968: 204-222

McNAMARA, R. :

Zeit für Gerechtigkeit auf dem Planeten; in: Wirtschaftswoche 27 (10) 1973 : 73 - 76

METALL, R. A. :

Die IAO im Rahmen der Vereinten Nationen; in: Österr. Z. Außenpolitik 6 (1) 1966 : 14 - 21

MORSE, D. A. :

Le programme mondial de l'emploi; in: R. int. Trav. 97, 1968 : 561 - 569

MUSHKAT, M. :

The development assistance machinery of the United Nations family - a few observations of the aid prospects of Africa

an attempt to summarize the organizational issues; in:
Co-existence 6 (1) 1969 : 11 - 24

OHLIN, G.:

The capacity to absorb what? in: Soc. Sci. Inform. 8 (3)
1969 : 119 - 126

ORIZET, J. B.:

Le Bureau International du Travail et la coopération dans
les pays en voie de développement - portée de la recom-
mandation no. 127; in: Revue des études coopératives (1)
1967 : 55 - 61

O. V.:

Assistance technique internationale dans le domaine de la
formation professionnelle; in: R. int. Trav. 75 (6) 1957 :
566 - 584

L'emploi de promoteurs sociaux à la base de Puno du Pro-
gramme des Indiens des Andes; in: R. int. Trav. 86, 1962:
275 - 290

O. V.:

New figures on development assistance ; in: OECD Observer
(59) 1972 : 31 - 33

O. V.:

Missions de productivité de l'OIT dans les pays sous-développés; in: R. int. Trav. 76 (1, 2) 1957 : 1 - 34, 156 - 189

O. V.:

Mouvement des idées et des faits : Le cinquantenaire de l'OIT dans le monde; in: R. belge Sécur. soc. 1969 : 807 - 817

O. V.:

L'OIT a cinquante ans; in: Vie soc. 6, 1969 : 337 - 344

O. V.:

La cinquante-sixième session de la Conférence internationale du Travail, juin 1971; in: R. int. Trav. 104 (4) 1971 : 279 - 301

PAPANEK, G. F.:

Framing a development programm; in: Int. Conciliation 527, march 1960 : 307 - 372

PFISTER, B.:

Entwicklungsländer und Entwicklungspolitik - Zwischenbilanz; in: Ordo 15 / 16, 1965 : 87 - 110

PFISTER, B.:

Der Magische Kreis - Untersuchungen zur Wirtschaft und

Gesellschaft afrikanischer Eingeborener; in: Jb-r nat. -
Ökon. Statist. 164, 1952 : 15 - 43

PFISTER, B.:

Die Problematik des Faktors Arbeit in Entwicklungsländern
und Entwicklungspolitik; in: Jb-r nat. -Ökon. Statist. 178,
1965 : 169 - 185

PFISTER, B.:

Probleme der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung in
Entwicklungsländern; in: Ordo 12, 1961 : 253 - 278

PHILIP, A.:

Die Hilfe für die Entwicklungsländer; in: Hamburger Jahr-
buch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 4, 1959 :
247 - 255

RAMOS, C. P.:

Problems of evaluating technical assistance in a developing
country; in: Philippine J. publ. Adm. 8 (4) 1964 : 303 - 307

RAYNAUD, E.:

De quelques problèmes et difficultés, qui se présentent à
un expert en sciences sociales dans un pays en voie de dé-
veloppement; in: Soc. Scil Inform. 3 (4) 1964 : 49 - 94

RENS, J.:

L'OIT et la coopération technique internationale; in: R.
int. Trav. 83, 1961 : 441 - 466

RENS, J.:

Le programme andin; in: R. int. Trav. 84 (6) 1961 :
463 - 505

ROMMEL, A.:

Technologietransfer als Entwicklungshilfe; in: Jb. soz. -
Wiss. 19 (3) 1968 : 389 - 403

SALIN, E.:

Unterentwickelte Länder - Begriff und Wirklichkeit; in:
Kyklos 12, 1959 : 402 - 427

SCHAAF, C. H.:

The role of resident representative of the United Nations
technical assistance board; in: Int. Org. 14 (4) 1960 : 548 -
562

SEERS, D.:

Why visiting economists fail; in: J. polit. Econ. 70 (4)
1962 : 325 - 338

SPENCE, H. L. jr.:

A resident representative's view of technical co-operation;
in: A. Amer. Acad. polit. soc. Sci. 323, may 1959: 9 - 16

STAHN, E.:

Entwicklungshilfe - eine neue Form des Kolonialismus? in:
Außenpolitik 20 (10) 1969 : 605 - 615

STREETEN, P.:

Hilfe, Handel und Entwicklung; in: Schmollers Jb. 84 (6)
1964 : 675 - 690

SYMONDS, R.:

The relationship between multilateral and bilateral programs of technical assistance; in: Int. Develop. R. 10 (1)
1968 : 2 - 8

TEICHERT, P. M.:

Die Problematik einer allgemeingültigen Entwicklungstheorie für unterentwickelte Gebiete; in: Wirtschaftsdienst 37 (1) 1957: 19 - 25

TEVOEDJRE, A.:

Une stratégie du progrès social en Afrique et la contribution de l'OIT; in: R. int. Trav. 99 (1) 1969 : 69 - 95

THUDICHUM, M.:

Les stagiaires ouvriers - une forme de l'assistance technique; in: R. int. Trav. 70 (2) 1954 : 182 - 205

TIMMLER, M.:

UNDP, das vielseitigste aller Hilfsprogramme; in: Außenpolitik 18 (3) 1967 : 159 - 165

VALTICOS, N.:

Cinquante années d'activité normative de l'Organisation

internationale du Travail; in: R. int. Trav. 100 (3) 1969:
219 - 259

VATTAIRE, J. G.:

Les missions d'experts de la coopération technique; in:
R. int. Sci. adm. 29 (1) 1963 : 1 - 4

VENTEJOL, G.:

Les commissions d'industrie et les conférences régionales
au sein de l'Organisation internationale du Travail; in: R.
franç. Aff. soc. 23 (2) 1969 : 105 - 119

VLAHOV, G.:

Les programmes de stagiaires ouvriers et d'instructeurs
en Yougoslavie; in: R. int. Trav. 73 (1) 1956 : 28 - 40

WIGHTMAN, D. R.:

Food aid and economic development; in: Int. Conciliation
567, march 1968 : 1 - 72

4) Veröffentlichungen der IAO

Conférence internationale du Travail, 37me session, 1954:
L'assistance technique. Genf (IAA) 1954

International Labour Conference, 45th session, 1961,
Report X : The role of the ILO in the promotion of economic
expansion and social progress in developing countries.
Genf (IAA) 1961

International Labour Conference, 49th session, 1965,
Report VII (1, 2) : The role of co-operatives in the economic and social development of developing countries.
Genf (IAA) 1964 - 1965

Conférence internationale du Travail, 50me session, 1966,
Rapport I (2): Activités de l'OIT 1965. Genf (IAA) 1966

International Labour Conference, 50th session, 1966,
Report IV (1, 2) : The role of co-operatives in the economic and social development of developing countries.
Genf (IAA) 1965 - 1966

Internationale Arbeitskonferenz, 51. Tagung, 1967,
Bericht I (2) : Bericht des Generaldirektors - Teil 2 :
Tätigkeit der IAO 1966. Genf (IAA) 1967

Internationale Arbeitskonferenz, 51. Tagung, 1967,
Bericht VIII (1, 2) : Die Internationale Arbeitsorganisation und die technische Zusammenarbeit (einschließlich der Rolle der IAO bei der Industrialisierung der Entwicklungsländer). Genf (IAA) 1967

Internationale Arbeitskonferenz, 52. Tagung, 1968,
Bericht I (2) : Bericht des Generaldirektors - Teil 2 :
Tätigkeit der IAO 1967. Genf (IAA) 1968

Internationale Arbeitskonferenz, 53. Tagung, 1969.

Bericht I (2) : Bericht des Generaldirektors - Teil 2 :
Tätigkeit der IAO 1968. Genf (IAA) 1969

Internationale Arbeitskonferenz, 54. Tagung, 1970,
Bericht I (2) : Bericht des Generaldirektors - Teil 2 :
Tätigkeit der IAO 1969. Genf (IAA) 1970

Internationale Arbeitskonferenz, 54. Tagung, 1970,
Bericht I (2, Zusatzbericht) : Die IAO und die Vereinten
Nationen - fünfundzwanzig Jahre der Partnerschaft. Genf
(IAA) 1970

Internationale Arbeitskonferenz, 56. Tagung, 1971,
Bericht I (2) : Bericht des Generaldirektors - Teil 2 :
Tätigkeit der IAO 1970. Genf (IAA) 1971

Internationale Arbeitskonferenz, 56. Tagung, 1971,
Bericht IV : Das Weltbeschäftigungsprogramm. Genf
(IAA) 1971

Internationale Arbeitskonferenz, 57. Tagung, 1972,
Bericht I (2) : Bericht des Generaldirektors - Teil 2 :
Tätigkeit der IAO 1971. Genf (IAA) 1972

Third African Regional Conference, 1969,
Report I : Report of the Director-General : Social change
and social progress in Africa. Genf (IAA) 1969

Third African Regional Conference, 1969, Report III :
Technical co-operation in Africa - integrated programme
for the promotion of adequate national institutional arrange-
ments. Genf (IAA) 1969

Employment and economic growth = Studies and reports N. S.
no. 67. Genf (IAA) 1964

Matching employment opportunities and expectations - a
programme of action for Ceylon. Genf (IAA) 1971

Programme and budget for the biennium 1972 - 1973 (Fifty-
third financial period). Genf (IAA) 1971

Technical co-operation activities of the ILO 1950 - 1971,
Statistical tables. Genf (IAA, hektogr.) 1972

Towards full employment - a programme for Columbia,
prepared by an inter-agency team organised by the Inter-
national Labour Office. Genf (IAA) 1970

Les objectifs d'emploi dans le développement économique=
Etudes et documents N. S. no. 62. Genf (IAA) 1961

L'OIT au service du progrès social. Genf (IAA) 1969

Au service de la petite industrie = Etudes et documents N.S.
no. 61. Genf (IAA) 1961

Anhang IV a : Lebenslauf

Diplom-Volkswirt Wolfgang Nibler
8 München 40, Keferloherstraße 80

6. 5. 1943 geboren als Sohn des Diplom-Landwirts
Ferdinand Nibler und seiner Ehefrau
Bertha in Straubing, Ndb.
18. 7. 1962 Reifeprüfung am Alten Realgymnasium in
München (jetzt Oscar-von-Miller-Gymna-
sium)
18. 10. 1962 bis 26. 6. 1967 Studium der Volkswirt-
schaftslehre an der Universität München
Studienabschluß : Diplomprüfung für
Volkswirte
26. 6. 1967 bis Anfang 1969 Fortsetzung des Studiums
der Volkswirtschaftslehre an der Universi-
tät München mit dem Ziel der Promotion
1. 2. 1969 Eintritt in die Bayerische Landesbank Giro-
zentrale, München

Anhang IV b : Erklärung

Ich versichere eidesstattlich, die von mir vorgelegte Arbeit selbständig angefertigt und mich fremder Hilfe nicht bedient zu haben. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäß aus veröffentlichten und nicht veröffentlichten Schriften entnommen sind, habe ich als solche kenntlich gemacht.

München, den 12. April 1973

Wolfgang N. K. K.

